Services au public

Logement

Rapport du Groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes

86-02118/

RAPPORT DU GROUPE D'ÉTUDE SUR LES PROGRAMMES DE LOGEMENT AU GROUPE DE TRAVAIL MINISTÉRIEL CHARGÉ DE L'EXAMEN DES PROGRAMMES

27 JUIN 1985

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste auprès du:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue CP32-50/13-1985F
ISBN 0-660-91637-1

au Canada: 12,00 $
à l'étranger: 14,40 $

Prix sujet à changement sans préavis

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE i

MANDAT 1

COMPOSITION DU GROUPE D'ÉTUDE 4

1. APERÇU 8

2. LA SCHL EN TANT QUE SOCIÉTÉ D'ÉTAT 14

3. LE LOGEMENT SOCIAL 19

INTRODUCTION 19

ÉVALUATION DES PROGRAMMES 44

Programme de logement coopératif et sans but lucratif 44
Complément de loyer 56
Logement public 62
Logements spéciaux 70
Programme de logement des autochtones en milieu urbain 75
Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) 78
Programme de logement des ruraux et des autochtones (LRA) 88
Programme de réparations d'urgence (PRU) 96
Programme de logement dans les réserves 99

4. LE MARCHÉ DU LOGEMENT 104

INTRODUCTION 104

ÉVALUATION DES PROGRAMMES 113

Assurance-prêt hypothécaire (APH) 113
Prêts résiduaires 121
Programme de protection des taux hypothécaires (PPTH) 124
Banque de terrains à bâtir 129
Programmes de stimulation 133
Exonération des gains en capital sur les résidences et du loyer implicite 139

Déduction pour amortissement, coûts accessoires, Immeubles résidentiels à logements multiples (ILRM) 144
Frais de possession foncière 149
Prêts au logement pour les employés 152

5. LA QUALITÉ DU LOGEMENT 154

INTRODUCTION 154

ÉVALUATION DES PROGRAMMES 164

Recherche, développement, démonstration et information - SCHL 164
Maison à haut rendement énergétique (MHRE) 172
Programme de transfert de la technologie de l'énergie dans le bâtiment (TTEB) 177
Normes de construction résidentielle dans le Nord 181
Programme de démonstration dans les collectivités éloignées (PDCE) 183
Enerdemo-EERP 187
Services d'inspection de la SCHL 191
Service d'évaluation des matériaux de la SCHL 197
Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes (PITRC) 202
Programme de démonstration de chauffe-eau solaires résidentiels 207
Programme canadien de remplacement du pétrole (PCRP) 210
Programme d'aide aux propriétaires d'habitations isolées à la mousse isolante d'urée-formaldéhyde 213
Programmes de subvention au chauffage domiciliaire au mazout 217
Exonération des dispositifs d'économie d'énergie et des matériaux isolants 220
Exonération des combustibles domestiques et de l'électricité 222
Exonération des subventions accordées au titre du PITRC à l'Île-du-Prince-Édouard et en Nouvelle-Écosse 224

6. **APPENDICES** 225

Activité par province au titre de certains programmes fédéraux de logement 225

7. **NOTE SUR LES RESSOURCES DE LA SCHL** 230

8. **CONSULTATIONS** 231

PRÉFACE

Créé en septembre 1984, le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes s'est vu confier deux objectifs fondamentaux : améliorer les services fournis au public, et rationaliser la gestion des programmes gouvernementaux. Conscient de la contribution que pourrait apporter le secteur privé à cet examen, le Groupe de travail a fait appel à des organismes nationaux représentant les syndicats, les entreprises, et diverses catégories professionnelles. Leur réponse fut immédiate et généreuse, chacun proposant l'un de ses membres à titre d'expert-conseil. Ces citoyens firent preuve d'un civisme exemplaire en offrant leur collaboration à titre gracieux. C'est ainsi que fut constitué le Comité consultatif du secteur privé, chargé de passer en revue toutes les activités d'examen des programmes.

Chaque examen de programme a été effectué par un Groupe d'étude mixte, comprenant à la fois des spécialistes du secteur privé et du secteur public et notamment des représentants des gouvernements provinciaux et des municipalités. Chaque Groupe d'étude a reçu pour mandat de passer en revue une "famille" de programmes, et ce sont les rapports de ces Groupes qui sont maintenant publiés. Il convient de souligner que les rapports reflètent le consensus des participants, y compris des membres du Comité consultatif du secteur privé, mais que tous leurs éléments n'ont pas nécessairement été approuvés à l'unanimité par les Groupes d'étude ou par le Comité consultatif.

Le travail d'examen qui vient de s'achever est unique dans l'histoire de notre pays. Jamais encore un échantillon aussi vaste de représentants de milieux extra-gouvernementaux n'avait été appelé à scruter d'aussi près les activités de l'État. La publication des travaux des Groupes d'étude mixtes témoigne clairement et publiquement du caractère remarquable de leur contribution à cette tâche particulièrement exigeante.

Les Groupes d'étude ont passé en revue les évaluations existantes et d'autres analyses disponibles, et ont consulté des centaines de personnes et d'organisations. Ils se sont répartis en petits groupes, de façon à pouvoir prendre contact avec le plus grand nombre possible de personnes intéressées du secteur privé. Ils ont aussi discuté avec des bénéficiaires des programmes, avec des

représentants des gouvernements provinciaux et des municipalités, depuis les fonctionnaires jusqu'aux ministres. De fait, vingt fonctionnaires provinciaux, dont trois sous-ministres, ont fait partie des Groupes d'étude.

Les observations et options présentées dans ces rapports émanent des Groupes d'étude. Certaines sont subjectives, ce qui était par ailleurs nécessaire et approprié, étant donné que la phase d'examen devait durer à peine plus d'un an. Chaque Groupe d'étude a eu trois mois pour effectuer son travail et présenter son rapport. La nécessité pour le gouvernement d'intervenir d'urgence pour mieux répondre aux besoins de la population l'obligeait à achever dans des délais raisonnables une analyse de portée très générale, avec des idées neuves.

L'examen des programmes a été effectué en plusieurs étapes. Lorsque le mandat de chaque Groupe d'étude fut défini, il fallut procéder au choix des membres et des présidents de chaque Groupe, ce qui fut fait avec l'aide du Comité consultatif du secteur privé et des deux conseillers du Groupe de travail, MM. Darcy McKeough et Peter Meyboom. Personnalité du monde des affaires et ancien ministre du gouvernement de l'Ontario, M. McKeough assurait les contacts avec le secteur privé, alors que M. Meyboom, cadre supérieur du Conseil du Trésor, se chargeait des contacts avec le secteur public. Les membres des Groupes d'étude représentant le secteur privé ont accepté de collaborer sans rémunération, si l'on excepte une allocation journalière nominale versée aux représentants des syndicats.

À la fin de ses travaux, chaque Groupe d'étude a discuté de son rapport avec le Comité consultatif du secteur privé, et ses conclusions ont été adressées au Groupe de travail ministériel présidé par le vice-premier ministre, l'honorable Erik Nielsen. Les autres membres du Groupe sont l'honorable Michael Wilson, ministre des Finances, l'honorable John Crosbie, ministre de la Justice, et l'honorable Robert de Cotret, président du Conseil du Trésor.

Les rapports des Groupes d'étude constituent le premier élément d'un processus ordonné de discussion au sein du Cabinet. Ils présentent les options définies dans chaque domaine, et adressent des recommandations au Groupe de travail. Il convient de souligner que ces rapports ne sont l'expression ni de la politique officielle du gouvernement ni de décisions gouvernementales. Ils visent simplement à favoriser une discussion éclairée de toute la gamme des programmes gouvernementaux. En ce sens, ils constituent pour ce dernier un outil précieux dans son processus décisionnel.

Collectivement, ces volumes illustrent clairement l'ampleur et la multiplicité des programmes de l'État, et proposent des options destinées soit à en modifier la nature même, soit à en améliorer la gestion. Certaines décisions ont déjà été annoncées dans le discours du budget du mois de mai, d'autres sont venues ensuite. Comme l'indiquait à cette occasion le ministre des Finances, l'échéancier d'exécution de certaines de ces mesures va jusqu'à la fin de la décennie, et c'est le Cabinet qui jugera du rythme approprié et de l'ampleur de ces modifications.

Les rapports des Groupes d'étude sont publiés dans l'espoir qu'ils aideront les Canadiens à mieux saisir la complexité des problèmes en jeu et des solutions envisagées. Ils constituent aussi l'expression de la profonde gratitude du gouvernement à l'égard de toutes les personnes qui ont si généreusement offert leur temps et leurs talents pour assurer le succès de cette entreprise.

MANDAT DU GROUPE D'ÉTUDE MIXTE SUR LES PROGRAMMES DE LOGEMENT

1. Vingt-quatre programmes qui figurent à l'annexe A portent entièrement ou partiellement sur le logement. D'autres programmes relatifs au logement ont été évalués par les groupes d'étude sur les services et les subventions aux entreprises, et sur les programmes destinés aux autochtones. On estime à 2 milliards de dollars le coût en 1984-85 de ces 23 programmes qui intéressent quatre ministères et organismes, et à 4,1 milliards les dépenses fiscales y afférentes.

2. Le Groupe d'étude est chargé d'examiner les programmes de la liste en annexe et d'en ajouter ou d'en retrancher au besoin. L'examen regroupera les programmes en fonction de leur objet, à savoir :

a. les programmes destinés à assurer des logements convenables aux groupes à faible revenu;
b. les programmes destinés à promouvoir l'efficacité du marché des hypothèques et du logement;
c. les programmes destinés à assurer l'observation des normes de logement, ou leur amélioration;
d. les programmes destinés à promouvoir la conservation de l'énergie dans le secteur résidentiel;
e. les programmes qui permettent au gouvernement d'utiliser le secteur du logement comme un levier économique.

3. Le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes demande au Groupe d'étude de lui communiquer ses conclusions à l'égard des modifications à apporter à la liste des programmes et ses avis concernant les moyens de simplifier le profil des programmes pour les rendre plus intelligibles et accessibles à la clientèle, et de déléguer dans la mesure du possible le pouvoir de décision à ceux qui sont en contact direct avec la clientèle. Les avis pourront comporter des observations concernant notamment :

les domaines où il y a chevauchement des programmes fédéraux et provinciaux;
les programmes qui pourraient être éliminés;

les programmes dont on pourrait réduire la portée;
les programmes qui pourraient être regroupés;
les programmes dont le fond est valable mais dont il conviendrait de modifier la forme;
les mesures législatives nécessaires à la mise en oeuvre des changements proposés;
les incidences sur les ressources de toute proposition de modification, entre autres indiquer toute augmentation ou réduction prévisible des coûts et des effectifs, le nombre d'employés touchés et leur lieu d'affectation.

4. Pour étayer ses conclusions, le Groupe d'étude est prié d'analyser trois séries de questions et de préoccupations : les bénéficicaires; l'efficacité et les chevauchements; les lacunes et les omissions.

Bénéficiaires

Les principaux bénéficiaires des programmes de logement;
La ventilation géographique des dépenses par rapport à la population et à ses besoins;
Le choix des groupes-cibles et les changements qu'il subit lorsque les programmes sont appliqués par les provinces et les municipalités.
Les bénéficiaires de programmes fédéraux qui bénéficient aussi de programmes provinciaux.

Efficacité et chevauchements

Les programmes qui occasionnent aux bénéficiaires des tracasseries administratives et des délais indus.
Les cas types où des particuliers ou des groupes ont bénéficié de plusieurs programmes, dont ceux qui entraînent des dépenses fiscales, et les programmes provinciaux et municipaux (y compris le contrôle des loyers); par conséquent :

les programmes complémentaires;
les programmes dont les objectifs semblent contradictoires;

les programmes qui font double emploi ou se chevauchent.

Les programmes qui gagneraient à être administrés par les provinces ou les municipalités.
Les services dont la prestation pourrait être assurée de façon plus efficace par des organismes du secteur privé.
Les interventions fédérales antérieures visant à promouvoir l'efficacité du marché des hypothèques et de celui du logement, et leur efficacité.
Les secteurs où le gouvernement fédéral est intervenu pour assurer l'application uniforme des normes de logement à l'échelle nationale;
L'utilisation des programmes fédéraux comme leviers économiques; les répercussions de cette pratique sur le marché du logement, et les possibilités d'y recourir à l'avenir.
La rentabilité des programmes d'économie d'énergie énumérés à l'annexe A, et leur incidence sur les coûts et les normes de logement.
La mesure dans laquelle les dépenses fédérales en matière de logement découlent d'engagements passés et se trouvent ainsi bloquées.
Le nombre de bureaux de la SCHL au Canada, et leur emplacement.

Lacunes et omissions

Les programmes qui entraînent des dépenses directes pour l'État, ou des dépenses fiscales, et dont il faudrait tenir compte même s'ils ne figurent pas à l'annexe A.

RAPPORT AVEC LES DOCUMENTS DE TRAVAIL

5. Le ministre de tutelle de la SCHL a publié un document de travail sur le logement en vue de susciter le débat et la consultation entre le secteur privé et les ministres responsables quant aux choix politiques à faire. Après avoir pris connaissance de ce document, le Groupe d'étude suivra de près les consultations, mais il aura principalement pour tâche de fournir au Groupe de travail les informations demandées ci-dessus.

COMPOSITION DU GROUPE D'ÉTUDE

6. Le groupe d'étude sera présidé par un cadre supérieur du secteur privé. Celui-ci rendra des comptes au conseiller du secteur public et au conseiller chargé de la liaison avec le secteur privé, qui relèvent du président du Groupe de travail. Il sera secondé par deux fonctionnaires en détachement et un même nombre de représentants du secteur privé nommés par l'entremise du Comité consultatif du secteur privé. L'équipe, ou son directeur, rencontrera les conseillers des deux secteurs à la demande de ceux-ci.

PLAN DE TRAVAIL

7. Il serait souhaitable de confier certaines tâches à des sous-groupes chargés de questions précises. À cette fin, le Groupe d'étude soumettra au Groupe de travail un plan de travail détaillé des sous-groupes indiquant leurs principales activités.

8. Le Groupe d'étude aura accès à toute évaluation ou outil d'évaluation des ministères concernant les programmes visés par l'examen.

ÉCHÉANCES

9. Le Groupe d'étude est prié de présenter ses conclusions au Groupe de travail d'ici au 8 juillet 1985. En outre, il devra présenter un bref rapport sur l'avancement des travaux à toutes les réunions régulières.

INFORMATION DES MINISTÈRES

10. Le Groupe d'étude informera les ministres touchés des programmes qui doivent faire l'objet de l'examen.

ANNEXE A

LISTE DES PROGRAMMES DE LOGEMENT

AINC	113	ENTENTE CANADA-TERRITOIRES DU NORD-OUEST SUR LE PROGRAMME DE SUBVENTION AU CHAUFFAGE DOMICILIAIRE AU MAZOUT
AINC	114	ENTENTE CANADA-YUKON SUR LE PROGRAMME DE SUBVENTION AU CHAUFFAGE DOMICILIAIRE AU MAZOUT
CCC	7	PROGRAMME D'AIDE AUX PROPRIÉTAIRES DE LOGEMENTS ISOLÉS À LA MOUSSE ISOLANTE D'URÉE - FORMALDÉHYDE
EMRC	33	PROGRAMME DE LA MAISON À HAUT RENDEMENT ÉNERGÉTIQUE
EMRC	34	NORMES DE CONSTRUCTION RÉSIDENTIELLE DANS LE NORD
EMRC	35	PROGRAMME D'ISOLATION THERMIQUE DES RÉSIDENCES CANADIENNES (PITRC)
EMRC	37	PROGRAMME CANADIEN DE REMPLACEMENT DU PÉTROLE (PCRP)
EMRC	40	PROGRAMME DE DÉMONSTRATION DANS LES COLLECTIVITÉS ÉLOIGNÉES (PDCE)
EMRC	51	PROGRAMME DE DÉMONSTRATION DE L'ÉNERGIE SOLAIRE
FIN-DFP	1	EXEMPTION AU TITRE DES SUBVENTIONS VERSÉES EN VERTU DU PITRC À L'Î.-P.-É. ET EN N.-É.
FIN-DFP	4	PRÊTS DE LOGEMENT DES EMPLOYÉS ET AUTRES PRÊTS
FIN-DFP	20	GAINS EN CAPITAL SUR LES RÉSIDENCES
FIN-DFP	21	RÉGIME ENREGISTRÉ D'ÉPARGNE-LOGEMENT
FIN-DFS	15	FRAIS DE POSSESSION FONCIÈRE
FIN-DFS	99	ABRIS FISCAUX POUR INVESTISSEMENT DANS LE LOGEMENT
FIN-DFV	2	DISPOSITIFS D'ÉCONOMIE D'ÉNERGIE ET MATÉRIAUX ISOLANTS
FIN-DFV	9	COMBUSTIBLES DE CHAUFFAGE DES RÉSIDENCES ET ÉLECTRICITÉ
MDN	9	LOGEMENT POUR CIVILS DANS LES QUARTIERS MILITAIRES
SCHL	6	ASSURANCE HYPOTHÉCAIRE
SCHL	7	REMISE EN ÉTAT ET CONSERVATION
SCHL	100	RECHERCHE, DÉVELOPPEMENT, DÉMONSTRATION ET INFORMATION
SCHL	101	LOGEMENT SOCIAL
SCHL	102	LOGEMENT DU MARCHÉ
SCHL	103	ÉQUIPEMENTS COMMUNAUTAIRES

le 24 mai 1985

GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES PROGRAMMES
COMPOSITION DU GROUPE D'ÉTUDE MIXTE
SUR LE LOGEMENT

Chef :	James Shapland Premier vice-président - Administration Markborough Properties Ltd. Toronto (Ontario)
Chef adjoint :	Reg McLemore Directeur Politique et Recherche en planification Commission de la Capitale nationale
Membres du secteur privé:	John Cole Directeur commercial Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 2390 Fredericton (N.-B.)
	Colin Hefferon Planificateur principal Corporate Forecasting Group Ville d'Edmonton Service de planification et de construction Immeuble Phipps McKinnon Edmonton (Alberta)
	Wojciech Wronski Vice-président exécutif Urban Development Institute (Ontario) Don Mills (Ontario)
Membres du secteur public:	Joyce Potter Directrice, Évaluation des programmes Société canadienne d'hypothèques et de logement Ottawa (Ontario)

Douglas Stewart
Gestionnaire supérieur de l'évaluation
des programmes
Division de l'évaluation des programmes
Ministère des Communications
Ottawa (Ontario)

Jody Gomber
Analyste supérieur des programmes
Conseil du Trésor du Canada
Ottawa (Ontario)

1. APERÇU
À LA RECHERCHE DE L'ÉQUILIBRE

L'équilibre est difficile à atteindre dans un domaine aux aspects aussi divers et multiples que le logement. C'est pourtant là le défi que doit relever la politique du logement dans les années 80 : réévaluer l'équilibre qu'il convient de maintenir entre les objectifs sociaux et les objectifs économiques, entre les programmes de construction et les programmes de recyclage, entre les interventions du gouvernement fédéral et celles des provinces et entre les priorités de la recherche.

Les programmes de logement ont bénéficié aux Canadiens de toutes les catégories de revenus. Les programmes de stimulation, qui ont pour but de créer de l'emploi et de ranimer le marché de la construction domiciliaire, l'assurance hypothécaire, qui vise à faciliter l'accession à la propriété et la création de logements locatifs, ainsi que diverses mesures fiscales ont appuyé de façon générale le secteur du logement. Même les programmes de logement social ont bénéficié aux ménages à revenu moyen. Il est temps de corriger ce déséquilibre en faveur de ceux qui ont le plus besoin d'aide.

Les programmes de logement ont aussi privilégié largement la construction au détriment du recyclage. Bien qu'il soit indéniablement nécessaire, dans bien des régions, d'accroître le nombre de logements locatifs, le grand problème auquel sont confrontés les ménages à faible revenu, c'est qu'ils n'ont pas les moyens de payer le logement qu'ils occupent. La construction de logements sociaux est une forme d'aide coûteuse et entraîne des obligations financières à long terme qui rendent difficile l'adoption de nouvelles initiatives. La stratégie du logement social deviendrait plus économique s'il était fait plus largement recours au complément de loyer et aux programmes de rénovation.

Bien que le logement ait toujours relevé à la fois du gouvernement fédéral et des provinces, plusieurs de ces dernières ont sensiblement réduit, ces dernières années, les fonds qu'elles consacrent et la priorité qu'elles accordent au logement social. En outre, les dépenses fédérales ont servi à corriger, sur le marché du logement locatif, des distorsions dues en partie au contrôle provincial des loyers. Le rééquilibrage des responsabilités financières du gouvernement fédéral et des provinces

s'impose, ce qui n'exclut pas pour autant la possibilité pour les deux ordres de gouvernement de collaborer de manière à assurer à tous les Canadiens l'égalité d'accès aux programmes de logement tout en tenant largement compte des particularités locales.

Dans le domaine de la qualité du logement, divers organismes fédéraux ont pris toute une série d'initiatives. Au cours des dernières années, l'accent a porté sur la conservation de l'énergie. Or, il faut, tout en poursuivant cet objectif national, tenir compte de la solidité et de la sécurité des habitations. Le regroupement de la recherche et du développement permettrait d'apporter des solutions plus efficaces et plus complètes aux problèmes techniques du logement.

ORGANISATION DU RAPPORT

Ce rapport présente au Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes le fruit des travaux du Groupe d'étude sur les programmes de logement.

OBJECTIFS SOUHAITABLES DE LA POLITIQUE FÉDÉRALE DU LOGEMENT

Le Groupe d'étude recommande aux ministres du Groupe de travail de considérer les objectifs de politique que voici:

a. du côté du logement social, permettre aux plus démunis d'obtenir un logement convenable et abordable et orienter les programmes expressément en faveur de ceux qui ne sont pas en mesure de soutenir la concurrence du marché;

b. du côté du marché du logement, contribuer à stabiliser et à soutenir les marchés du logement et des hypothèques de manière qu'ils puissent fonctionner avec un minimum d'interventions;

c. du côté de la qualité du logement, favoriser l'établissement et l'actualisation de normes nationales et faire progresser la technologie du bâtiment résidentiel par des activités de recherche, de développement et d'application.

Si l'on souscrit à ces objectifs, il convient d'adopter, pour les atteindre, des stratégies cohérentes. Dans le domaine du logement social, par exemple, comme les ressources fédérales sont limitées, les programmes devraient

viser à satisfaire uniquement les besoins les plus pressants et ne pas être conçus en faveur du grand public. Pour ce qui est du marché de logement, si l'on a pour objectif de favoriser le bon fonctionnement des marchés du logement et des hypothèques, il est, en règle générale, contre-indiqué d'appliquer périodiquement des mesures de stimulation ou d'influer trop lourdement sur l'offre. En matière de qualité du logement, ce qui englobe les normes de construction, la recherche et le transfert technologique, le mandat du gouvernement fédéral a besoin d'être précisé, et ce qui importe pour le moment, c'est de définir clairement les rôles et d'affecter les ressources aux ministères et aux organismes qui sont le mieux en mesure de s'en acquitter.

GRANDES LIGNES DES OPTIONS

Généralités

Le Groupe d'étude déclare que, à son avis, l'éventail actuel des programmes tels qu'ils sont administrés ne permet pas d'atteindre les objectifs reformulés de la politique du logement. Il propose une nouvelle politique nationale qui comporte le réaménagement des programmes les mieux conçus, le regroupement de certains autres ainsi que quelques initiatives nouvelles.

Logement social

Aux États-Unis, la Commission présidentielle du logement a conclu que la solution des années 60 (stimulation de l'offre) ne convient pas au problème des années 80 (abordabilité). Le Groupe d'étude fait sienne cette conclusion. Comme l'abordabilité du logement est de nos jours le principal problème des ménages à faible revenu, le Groupe d'étude estime qu'il fallait, dans l'accomplissement de son mandat, lui trouver des solutions. Les points forts et les points faibles des programmes actuels sont analysés dans la section consacrée au logement social; il est peut-être utile, cependant, d'indiquer les principaux objectifs de la stratégie proposée :

a. élaborer des programmes qui répondent aux besoins de logement social;

b. orienter ou "cibler" les programmes de logement social en faveur des plus démunis;

c. rééquilibrer le partage des dépenses de logement social entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Le Groupe d'étude a dressé, à l'intention du Groupe de travail, le portrait-robot du million et plus de Canadiens qui ont le plus besoin d'aide en matière de logement, c'est-à-dire, si l'on veut, le groupe-cible prioritaire. Si l'on adopte pour nouvel objectif de destiner l'aide financière aux plus démunis, il faut remplacer le principal mécanisme d'aide au logement social, le Programme de logement coopératif et sans but lucratif (Loi nationale sur l'habitation, article 56.1), par une solution plus économique.

En remplacement du Programme de logement coopératif et sans but lucratif, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage un nouveau dispositif de logement social qui s'articulerait autour des trois grands axes suivants :

a. le recours accru au complément de loyer;

b. un programme d'aide à la remise en état des logements universellement accessible aux plus démunis;

c. une nouvelle initiative, le programme de logement communautaire, qui offrirait seulement à ceux qui en ont besoin une aide au logement dans de petits ensembles résidentiels.

Les coopératives d'habitation et les organismes de logement à but non lucratif pourraient continuer de participer à l'exécution des programmes. La section consacrée au logement social donne plus de détails sur les programmes proposés ainsi que sur le partage des frais entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Marché du logement

L'objectif du gouvernement fédéral concernant les marchés du logement et des hypothèques pourrait se résumer comme suit : favoriser le maintien d'un climat de stabilité qui permette au secteur privé de fonctionner le plus efficacement possible. L'époque des grands programmes de stimulation est manifestement révolue; ce qui convient mieux, c'est une politique de soutien moins interventionniste qui laisse les marchés assurer eux-mêmes leur bon fonctionnement. Le

Groupe d'étude estime que le gouvernement fédéral doit continuer d'assurer l'égalité d'accès de tous les Canadiens au financement hypothécaire de leur logement par le truchement du Programme d'assurance-prêt hypothécaire, à condition toutefois d'y apporter les réformes qu'il recommande pour en redresser l'assise financière.

Le Groupe d'étude s'est penché sur les problèmes sérieux dont souffre le marché du logement locatif dans un certain nombre de centres urbains. Il n'a pas trouvé de solution miracle, mais il propose que soient étudiées plus avant certaines modifications fiscales qui pourraient se révéler utiles. L'introduction à la section consacrée au marché du logement aborde la question des effets perturbateurs et déstabilisateurs du contrôle des loyers sur le marché du logement locatif et présente diverses positions que pourrait adopter le gouvernement fédéral à cet égard.

Qualité du logement

Tout en définissant avec beaucoup plus de précision le rôle directeur du gouvernement fédéral dans la promotion de la qualité du logement, le Groupe recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage en priorité :

a. d'adopter une approche systémique au développement de la technologie du logement et d'éliminer le double emploi dans ce domaine très fragmenté en regroupant et en déplaçant certains des programmes actuels;

b. d'adopter la proposition de la SCHL portant de créer un comité national de la recherche sur le logement qui soit chargé de coordonner l'activité du gouvernement fédéral, des provinces et de l'industrie;

c. d'instaurer un service national unique d'évaluation des matériaux;

d. d'élargir le service d'inspection de la SCHL pour permettre de mieux évaluer la possibilité de le privatiser.

ORGANISATION DE LA SCHL

La Société canadienne d'hypothèques et de logement, l'agence de logement du gouvernement fédéral, est une

société d'État qui rend compte de ses activités au Parlement par l'entremise du ministre du Travail, M. Bill McKnight. Elle a pour mission, selon les termes de la Loi nationale sur l'habitation, de favoriser "la construction de nouvelles maisons, la réparation et la modernisation de maisons existantes, ainsi que l'amélioration des conditions de logement et de vie". Elle est dotée, pour s'acquitter de cette mission, d'un personnel de 3,700 employés en poste au bureau national d'Ottawa et dans 70 bureaux régionaux et locaux répartis dans tout le Canada.

Dans le cadre de ses travaux, le Groupe d'étude a eu la possibilité d'observer la SCHL dans son ensemble et a été prié d'exprimer ses vues sur son organisation. Selon bon nombre de ceux que le Groupe d'étude a consultés tant dans l'administration que dans l'industrie du logement, la SCHL serait plus efficace, plus influente et peut-être plus accessible si elle était intégrée à un ministère fédéral. Par contre, certaines des fonctions de la SCHL ne semblent pas pouvoir s'accommoder facilement de la structure d'un ministère. Dans son rapport, le Groupe d'étude consacre un exposé à cette question et présente plusieurs possibilités de changement.

CONCLUSION

En résumé, le Groupe d'étude propose au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes que le gouvernement envisage, à l'égard de la politique et des programmes de logement, de nouvelles orientations conçues pour mieux équilibrer la stratégie fédérale du logement : un nouveau programme de logement social visant à satisfaire les besoins les plus pressants, la promotion de la stabilité sur le marché du logement et le renforcement du rôle du gouvernement fédéral en matière de recherche et de qualité du logement. C'est dans ces trois axes que devrait évoluer la politique du gouvernement fédéral dans le domaine du logement.

2. LA SCHL EN TANT QUE SOCIÉTÉ D'ÉTAT

Une société d'État présente trois caractéristiques qu'il faut faire entrer en ligne de compte dans l'examen du statut de la SCHL. D'abord, elle doit pouvoir fonctionner sans l'intervention de l'État, ne recevant de lui que des orientations générales. Il ne semble pas en être ainsi de la SCHL à l'heure actuelle et il n'est pas nécessairement souhaitable qu'il en soit ainsi.

Ensuite, le ministre responsable d'une société d'État est généralement chargé aussi d'un ministère à vocation apparentée qui peut le conseiller sur les questions de fond. Il n'en est pas ainsi de la SCHL, puisque c'est elle-même qui élabore et met en oeuvre ses orientations de politique.

Enfin, une société d'État, dont les dépenses sont soumises à peu de contrôles, n'a généralement pas de gros programmes budgétaires à administrer. Or, la SCHL dispose, pour l'exécution des programmes du gouvernement, d'un budget relativement important, qu'elle est beaucoup plus libre de gérer à sa guise qu'un ministère.

Cela étant, peut-être serait-il utile que le Groupe de travail sur l'examen des programmes examine les quatre principales fonctions de la SCHL afin de déterminer si elles pourraient s'intégrer dans la structure d'un ministère.

a. Subventions au logement. Comme il s'agit des programmes qui ressemblent le plus aux autres programmes publics, ils pourraient facilement être confiés à un ministère moyennant quelques petits changements. Ces changements consisteraient, entre autres, à remplacer la partie radiable des prêts d'aide à la remise en état des logements par des contributions recouvrables et à recourir à des sources de financement privées pour le reste, et à ne soutenir le logement social qu'en versant des subventions aux provinces ou à d'autres bénéficiaires qui conserveraient la propriété des bâtiments.

b. Recherche et services techniques. La plupart de ces activités -- recherche interne et externe, évaluation des programmes, élaboration des politiques -- s'accommoderaient également sans difficulté de la structure d'un ministère. Seuls

les services les plus techniques, comme l'inspection et l'évaluation des matériaux, pourraient ne pas s'en accommoder aussi facilement. L'évaluation des matériaux devrait plutôt relever du CNRC, voire d'une organisation non gouvernementale, tandis que le service d'inspection est envisagé dans le cadre de l'assurance-prêt hypothécaire (voir ci-après).

c. Prêts directs. La SCHL accorde des prêts directs à titre résiduaire lorsqu'il n'y a pas d'autre source de financement. Le crédit n'est habituellement pas du ressort des ministères, parce qu'il doit normalement être accordé à des conditions commerciales -- ce à quoi la structure d'une société d'État se prête peut-être davantage. Cette activité pourrait néanmoins relever d'un ministère à condition qu'une loi l'y habilite. Étant donné que les règlements sur les marchés de l'État ne portent pas sur les contrats de prêt, la réglementation à laquelle on pourrait vouloir assujettir cette activité pourrait être prévue dans la législation. Si cette fonction était confiée à un ministère, les prêts entreraient dans le cadre de l'entité comptable du gouvernement du Canada et seraient assujettis aux règles de gestion financière établies par le Conseil du Trésor.

d. Assurance-prêt hypothécaire. La SCHL, au moyen du Fonds d'assurance hypothécaire (FAH), protège les prêteurs contre les risques de perte en cas de non-remboursement d'un prêt hypothécaire. Il est rare qu'une fonction de ce genre soit assumée par un ministère, sauf peut-être dans le cas du fonds de l'assurance-chômage. Pour que le FAH puisse être géré par un ministère, il faudrait qu'une loi autorise la création d'un compte distinct au sein du Fonds du revenu consolidé. Il serait difficile, mais non impossible, de maintenir l'objectif d'autofinancement puisque certains services, comme les locaux et la traduction, sont fournis gratuitement aux ministères et ne se répercutent donc pas sur les primes d'assurance hypothécaire. Le secteur privé pourrait donc se trouver désavantagé sur le plan de la compétitivité. Le service d'inspection de la SCHL apporte un soutien au FAH. Il faudrait

qu'il soit ou bien modifié de la même façon que le FAH, ou bien cédé au secteur privé, qui fournirait alors ce service par contrat au FAH.

Ces considérations amènent le Groupe d'étude à proposer diverses solutions dans l'éventualité où l'on souhaiterait modifier la situation actuelle :

a. Transférer tous les services de la SCHL à un ministère. Les activités de prêt et le FAH seraient les plus difficiles à intégrer à la structure d'un ministère, mais cette solution permettrait de garder toutes les fonctions touchant au logement dans un même organisme. Il convient de noter que la création d'un ministère fédéral du logement pourrait être considéré par les provinces comme une ingérence d'Ottawa dans un domaine qui peut être jugé de leur ressort. Il faudrait aussi tenir compte de l'effet que le déficit actuariel appréciable du FAH pourrait avoir sur le déficit du gouvernement fédéral.

b. Transférer les programmes de subvention et de recherche à un ministère et faire exercer par une société d'État distincte la fonction d'intermédiaire financier. Le FAH et le programme de prêts directs seraient administrés dans des conditions strictement commerciales, et des accords prévoyant expressément la récupération des coûts seraient conclus avec le gouvernement pour les activités non commerciales. C'est probablement là la façon la plus simple de partager les fonctions, encore que, comme il a été dit plus haut, il faudrait apporter de petits changements au programme de subventions et que les provinces risquent d'y voir un empiétement dans leur sphère de compétence. Cette solution pourrait entraîner des problèmes de coordination entre les deux organismes et aboutirait vraisemblablement à un certain dédoublement des services administratifs et des bureaux régionaux.

c. Transférer les fonctions d'orientation et de recherche ainsi que la responsabilité financière des programmes de subvention à un ministère; maintenir une société d'État distincte chargée d'assurer la fonction d'intermédiaire financier et

d'exécuter à contrat les programmes de subvention. L'élaboration des politiques et la conception des programmes seraient entièrement confiées à un petit ministère, mais la mise en oeuvre des programmes serait assurée par le réseau actuel de bureaux et d'agents de la société. Cette solution permettrait théoriquement à l'État de mieux contrôler les dépenses budgétaires, mais ce contrôle pourrait être difficile à exercer en pratique à cause de la taille et de la nature des programmes et des structures en place. Il est également possible que l'organisme d'exécution des programmes ressente le besoin de se doter de compétences propres en matière d'élaboration des politiques.

d. Privatiser le FAH ou maintenir une société d'État distincte chargée d'administrer le FAH et le programme de prêts directs; ne garder qu'un petit secrétariat pour les programmes de subvention. Ce secrétariat conseillerait le ministre et négocierait avec les provinces la mise en oeuvre de tous les programmes de subvention. Les recherches techniques seraient confiées au CNRC. Cette solution réduirait les chevauchements administratifs entre les gouvernements fédéral et provinciaux, tout en respectant au mieux le partage des compétences. Elle rendrait toutefois inutile le maintien d'un réseau de bureaux, ce qui compliquerait la tâche du gouvernement fédéral dans l'éventualité où il voudrait instaurer et mettre en oeuvre des programmes nationaux, notamment des programmes de stimulation immédiate comme les subventions aux propriétaires. Le Groupe d'étude n'est pas en faveur de cette solution parce qu'elle n'est pas conforme à ses grandes recommandations relatives au régime futur du FAH, à la mise en oeuvre par les provinces des programmes de subvention et au regroupement des recherches techniques sur le logement.

Il resterait, si l'on décidait de transférer à un ministère tout ou partie des fonctions de la SCHL, à déterminer s'il convient de les confier à un ministère existant, à une nouvelle "société de département" (annexe B de la Loi sur l'administration financière) ou à un nouveau ministère (annexe A). Comme aucun des ministères existants ne paraît être un candidat logique à la prise en charge de

ces activités, la première possibilité ne sera pas étudiée plus avant.

Les sociétés de département sont les sociétés d'État qui s'acquittent de fonctions d'administration, de recherche, de surveillance, de conseil ou de réglementation à caractère gouvernemental. Elles sont assujetties aux politiques et aux règles financières du gouvernement, mais elles ont le statut d'employeur distinct et sont organisées sur le modèle d'une société. Les ministères diffèrent des sociétés de département en ce qu'ils ne constituent pas des employeurs distincts et ne sont pas structurés comme une société. Si une partie de la SCHL devait être transformée en ministère, il pourrait lui être avantageux de garder le statut d'employeur distinct, ne serait-ce que pour atténuer la résistance du personnel à ce changement. En revanche, le maintien d'une structure de société dotée d'un conseil d'administration risquerait d'entraver les pouvoirs directs d'orientation et de contrôle visés par ce changement.

Tout bien considéré, la solution que le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail de proposer au gouvernement consiste à étudier plus à fond le transfert de toutes les fonctions de la SCHL à une structure ministérielle (sous le régime de l'annexe A ou de l'annexe B), à condition qu'on puisse y intégrer les activités du FAH et le programme de prêts directs.

3. LE LOGEMENT SOCIAL

INTRODUCTION

Les programmes de logement social de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) représentent le gros des dépenses fédérales dans le domaine du logement. On prévoit pour 1986-1987 des dépenses de 1.3 milliard de dollars, dont 95 % résulteront des engagements des années précédentes. Cela signifie que, même si l'on cessait toute activité en matière de logement social le 1er janvier 1986, les prévisions budgétaires seraient encore de 1.25 milliard de dollars en 1986-1987. Cette proportion de dépenses bloquées ne resterait pas constante; elle passerait par exemple à 91 % en 1987-1988 et à 85 % en 1988-1989, si toute activité cessait le 1er janvier 1986.

Malgré ces grosses dépenses, les besoins d'aide au logement social sont loin d'être satisfaits. Le principal défi consiste à mettre au point une stratégie permettant d'y répondre plus efficacement. Il faut également essayer de réduire dans la mesure du possible les dépenses courantes.

LE BESOIN DE LOGEMENT SOCIAL

Ce qui justifie fondamentalement l'intervention de l'État dans le logement social, c'est que, même lorsque le marché du logement fonctionne bien, il y a des Canadiens qui n'y ont pas accès, le plus souvent parce qu'ils n'en ont pas les moyens. Il y a aussi des cas où le marché privé n'offre pas suffisamment de logements adaptés aux besoins spéciaux de certains ménages.

Pour mesurer les besoins d'aide au logement social, la SCHL a mis au point un indicateur, le groupe-cible prioritaire. Il s'agit des ménages qui auraient à dépenser plus de 30 % de leur revenu pour se loger convenablement dans leur localité. Le groupe-cible prioritaire renferme les catégories suivantes :

a. les ménages qui dépensent actuellement plus de 30 % de leur revenu pour se loger convenablement et ne pourraient se loger convenablement à meilleur marché (problème d'abordabilité);

b. les ménages qui dépensent plus de 30 % de leur revenu pour un logis inadéquat et n'ont pas les moyens de

s'en procurer un meilleur (problème d'abordabilité et de qualité);

c. les ménages qui dépensent moins de 30 % de leur revenu pour se loger, mais dont le logis est inadéquat et qui n'ont pas les moyens de s'en procurer un meilleur (problème de qualité).

N'entrent pas dans le groupe-cible prioritaire les ménages qui dépensent plus de 30 % de leur revenu pour se loger, mais parce qu'ils le veulent bien, et qui pourraient se loger convenablement dans leur localité à meilleur compte.

Il est quelque peu arbitraire de fixer la barre à 30 % du revenu, car rien ne permet de dire catégoriquement combien tel ou tel ménage peut se permettre de payer ou devrait payer pour se loger. Cependant, même lorsqu'on utilise ce critère, que certains jugent trop restrictif, on constate que le groupe-cible prioritaire compte plus d'un million de ménages au Canada. La ventilation de ces ménages par catégorie est présentée au tableau 1.

TABLEAU 1. VENTILATION DU GROUPE-CIBLE PRIORITAIRE

	Abordabilité	Qualité et abordabilité	Qualité
Citadins			
Locataires	413,940	79,830	36,360
Propriétaires	271,020	62,660	9,630
Ruraux			
Locataires	14,960	4,330	8,680
Propriétaires	70,740	34,440	15,080

Sources : Statistique Canada, fichier de microdonnées de l'enquête de 1982 sur le revenu des ménages et l'équipement ménager (ERMEM), fichier de microdonnées de l'enquête de 1982 sur les dépenses des ménages et projections de la SCHL.

Ces ménages ont un revenu moyen d'environ 10,000 $ par an, en dollars de 1984. Il s'agit pour 40 % de personnes âgées, pour 25 % de personnes vivant seules qui ne sont pas âgées, pour 14 % de familles avec enfants et pour 12 % de

familles monoparentales dirigées pour la plupart par une femme. Si l'on exclut les personnes âgées, 60 % de ces ménages sont sur le marché du travail et ne dépendent donc pas de prestations sociales. Le tableau 2 présente la répartition du groupe-cible prioritaire par province.

TABLEAU 2. GROUPE-CIBLE PRIORITAIRE PAR STATUT ET PROVINCE *

Province	Propriétaires		Locataires		Ensemble des ménages	
		%		%		%
T.-N.	16,000	(3.4)	5,000	(0.9)	21,000	(2.1)
Î.-P.-É.	3,000	(0.6)	2,000	(0.4)	5,000	(0.5)
N.-É.	26,000	(5.5)	14,000	(2.5)	40,000	(3.9)
N.-B.	22,000	(4.7)	13,000	(2.3)	35,000	(3.4)
Québec	58,000	(12.5)	167,000	(29.9)	225,000	(22.0)
Ontario	150,000	(32.5)	177,000	(31.7)	327,000	(32.0)
Manitoba	35,000	(7.5)	28,000	(5.0)	63,000	(6.2)
Sask.	29,000	(6.3)	24,000	(4.3)	53,000	(5.2)
Alberta	44,000	(9.5)	42,000	(7.5)	86,000	(8.4)
C.-B.	81,000	(17.5)	86,000	(15.4)	167,000	(16.3)
Canada	464,000	(100.0)	558,000	(100.0)	1,022,000	(100.0)

Sources : voir le tableau 1.

* Estimations arrondies au millier.

Les ménages du groupe-cible prioritaire ne sont pas les seuls à avoir des problèmes de logement. Dans toutes les catégories de revenus, on trouve des ménages qui ont des problèmes d'abordabilité, de qualité du logement ou de surpeuplement. La principale différence entre ces ménages et ceux du groupe-cible prioritaire, c'est que ces derniers, en particulier lorsqu'ils sont locataires, n'ont guère ou pas du tout de solution de rechange. Ils n'ont tout simplement pas les moyens de se procurer un logement convenable dans leur localité.

PROGRAMMES ACTUELS : LOGEMENT SOCIAL EN MILIEU URBAIN

Les programmes actuels de logement social répondent plus ou moins bien aux problèmes qui viennent d'être décrits. Cependant, comme ils visent toute une série d'objectifs, ils n'ont pas été suffisamment axés sur les plus démunis.

L'analyse des problèmes de logement des ménages du groupe-cible prioritaire montre que, même si le nombre de logements subventionnés reste insuffisant, beaucoup d'entre eux ont un logement convenable et ont uniquement besoin d'une aide financière pour le payer. Pourtant, en 1984, 95 % des efforts consacrés au logement social en milieu urbain avaient pour but d'accroître l'offre. Cette solution s'imposait dans les années d'après-guerre, où c'était surtout la qualité du logement qui faisait problème, mais elle ne convient pas aux années 80, où le grand problème des ménages à faible revenu, c'est qu'ils n'ont pas les moyens de se loger convenablement.

Le coût des subventions versées dans le cadre des divers programmes en place est extrêmement variable. Le tableau 3 présente la valeur actuelle estimative par logement des obligations futures contractées au titre de divers programmes.

TABLEAU 3. COÛT ESTIMATIF, PAR LOGEMENT, DES PROGRAMMES DE SUBVENTION AU LOGEMENT SOCIAL EN MILIEU URBAIN

Programme	Valeur actuelle des subventions sur 35 ans ($)
Logement coopératif et sans but lucratif	31,500*
Logement public	64,000
Complément de loyer	30,000
Logement des autochtones en milieu urbain	56,000

* Coût moyen par logement des subventions versées aux ménages soumis ou non à un critère de revenu. La subvention totale par ménage à faible revenu s'établit à 79,000 $, à supposer que les excédents sont restitués à l'État.

L'analyse des programmes en vigueur révèle que :

a. les programmes actuels, malgré leur variété, répondent mal aux besoins, le groupe-cible prioritaire ne diminuant que de 1 % par an;

b. il est trop fait recours aux programmes coûteux d'accroissement de l'offre au détriment des programmes plus économiques visant à résoudre uniquement les problèmes d'abordabilité du logement;

c. le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) permet de résoudre de façon économique les problèmes de qualité du logement du groupe-cible prioritaire, mais il n'a pas servi jusqu'ici à la promotion du logement social;

d. en fixant aux programmes des objectifs divers, notamment le mélange des catégories de revenus, l'accroissement du nombre de logements locatifs et l'amélioration de la qualité des habitations, on a été amené à les offrir, surtout dans le cas du Programme de logement coopératif et sans but lucratif et du PAREL -- à tous ceux qui, à un titre ou à un autre, ont un problème de logement au détriment des plus démunis;

e. le Programme de logement coopératif et sans but lucratif présente plusieurs aspects positifs, comme le recours à des bailleurs de fonds privés et la mise à contribution des groupements coopératifs ou sans but lucratif locaux;

f. le Programme de logement coopératif et sans but lucratif sert de cadre à la création de logements spéciaux -- maisons de retraite, résidences collectives et centres d'accueil par exemple. Ces installations reçoivent également du ministère provincial de la santé et des services sociaux une allocation journalière financée en partie par le gouvernement fédéral;

g. la plupart des programmes actuels comportent des engagements financiers à long terme (35 ou 50 ans); il n'en est pas ainsi du PAREL, ni nécessairement du complément de loyer;

h. les principaux programmes, soit le Programme de logement coopératif et sans but lucratif et le PAREL, sont financés exclusivement par le gouvernement fédéral.

PROGRAMMES ACTUELS : LOGEMENT DES RURAUX ET DES AUTOCHTONES

Divers programmes sont mis en oeuvre dans les régions rurales, ce qui tient à l'importance accrue des problèmes de qualité du logement et à la pénurie générale de logements locatifs. En outre, des programmes de logement sont offerts aux autochtones par la SCHL seule dans le cas des Métis et des Indiens non inscrits et par la SCHL de concert avec Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) dans le cas des Indiens vivant dans les réserves. Le tableau 4 indique la valeur actuelle estimative des subventions versées dans le cadre des principaux programmes.

TABLEAU 4. COÛT ESTIMATIF, PAR LOGEMENT, DES SUBVENTIONS AU LOGEMENT DES RURAUX ET DES AUTOCHTONES (LRA)

Programme	Valeur actuelle des subventions sur 35 ans ($)
LRA - propriétaires occupants	34,000
LRA - locataires	64,000
Logement dans les réserves (SCHL)	51,000

L'examen de ces programmes révèle que :

a. le versement de subventions d'accession à la propriété a amené les ménages à faible revenu à assumer des charges financières trop lourdes, suscité des résistances dans la collectivité et entraîné des problèmes d'administration dans les régions éloignées;

b. divers programmes sont offerts dans les régions rurales, mais ils doivent être modifiés pour former une stratégie globale du logement;

c. il se pourrait que, à l'issue des négociations en cours avec les provinces, certaines d'entre elles arrivent à éviter toute participation au financement du logement des ruraux et des autochtones, tout en restant chargées de l'exécution des programmes. Dans cette éventualité, les provinces ne seraient guère incitées à contrôler

les coûts, et le gouvernement fédéral serait moins en mesure de contrôler ses dépenses;

d. les réserves bénéficient des subventions à la fois de la SCHL et d'AINC. Le regroupement de ces subventions irait dans le sens d'une proposition d'AINC portant de financer globalement les bandes indiennes de manière qu'elles soient plus libres d'employer à leur guise les fonds affectés au logement.

RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES DANS LE DOMAINE DU LOGEMENT SOCIAL

Avant 1978, les interventions des pouvoirs publics dans le domaine du logement social prenaient généralement la forme de programmes à frais partagés entre les autorités fédérales et provinciales. Le partage se faisait à 50-50 % ou à 75-25 %. En 1978, le gouvernement fédéral instaurait le Programme de logement coopératif et sans but lucratif, libérant ainsi les provinces de leur obligation de partager les dépenses dans ce domaine. Les provinces ont généralement réagi de trois façons : en affectant à d'autres fins les fonds consacrés antérieurement au logement social, en instituant leurs propres programmes (principalement des programmes d'allocation-logement ou de rénovation) ou en ajoutant leur aide à celle du fédéral.

Le tableau 5 résume la répartition estimative des dépenses de logement social entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Les chiffres de 1984 sont des estimations des dépenses effectives entraînées par tous les programmes fédéraux, provinciaux et fédéraux-provinciaux, y compris les dépenses résultant des engagements antérieurs. La deuxième série de chiffres présente la valeur actuelle estimative des subventions à payer à l'égard des logements créés en 1984. Bien qu'ils ne soient pas entièrement définitifs, ces chiffres présentent la répartition des efforts actuels en faveur du logement social.

À l'échelle nationale, le gouvernement fédéral assumait en 1984 64 % du total des dépenses effectives au titre du logement social. Cette proportion est cependant estimée à 80 % pour les nouveaux engagements. Cela illustre bien le glissement qui s'est produit, du partage des frais à une prise en charge de plus en plus forte par le gouvernement fédéral. La situation varie considérablement selon les

provinces, mais presque toutes paient une part moindre des nouvelles subventions que des engagements contractés antérieurement.

TABLEAU 5

RÉPARTITION EN 1984 DES DÉPENSES DE LOGEMENT SOCIAL (RÉNOVATION COMPRISE) ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES*

	Capital		Subventions	
	Fédéral %	Provinces %	Fédéral %	Provinces %
Terre-Neuve	79	21	79	21
Valeur actuelle des subventions futures			87	13
Île-du-Prince-Édouard	70	30	83	17
Valeur actuelle des subventions futures			88	12
Nouvelle-Écosse	57	43	71	29
Valeur actuelle des subventions futures			74	26
Nouveau-Brunswick	51	49	77	23
Valeur actuelle des subventions futures			98	2
Québec	100	-	61	39
Valeur actuelle des subventions futures			79	21

* dépenses de 1984

Ontario				
	58	42	66	34
Valeur actuelle des subventions futures				
			90	10
Manitoba				
	79	21	56	44
Valeur actuelle des subventions futures				
			73	27
Saskatchewan				
	75	25	75	25
Valeur actuelle des subventions futures				
			75	25
Alberta				
	2	98	43	57
Valeur actuelle des subventions futures				
			47	53
Colombie-Britannique				
	100	-	82	18
Valeur actuelle des subventions futures				
			90	10
Yukon				
	76	24	82	18
Valeur actuelle des subventions futures				
			78	22
Territoires du Nord-Ouest	76	24	50	50
Valeur actuelle des subventions futures				
			75	25

Canada				
Dépenses 1984	55	45	65	35
Valeur actuelle des subventions futures (dépenses de 1984)			80	20

Les provinces administrent actuellement les programmes qui sont financés aux termes d'"ententes globales", lesquelles leur donnent le contrôle d'une partie de la tranche de logements sociaux qui leur est attribuée. Relèvent des ententes globales les programmes de logement public, le complément de loyer et, dans une certaine mesure, le logement sans but lucratif (il s'agit surtout de sociétés provinciales ou municipales). Certaines provinces mettent également en oeuvre les programmes de logement destinés aux ruraux et aux autochtones. La SCHL administre elle-même le reste du programme de logement sans but lucratif (il s'agit surtout de sociétés privées sans but lucratif et de quelques sociétés municipales), le logement coopératif, le PAREL et certains éléments du Programme de logement des ruraux et des autochtones.

Les provinces ont proposé récemment que les ententes globales soient étendues à tous les programmes de logement social, qu'ils soient fédéraux, provinciaux ou conjoints. Elles n'ont fourni aucun détail, dans leur proposition, sur les modalités de financement.

Certains arguments valables militent en faveur d'une extension du rôle des provinces dans l'exécution des programmes de logement social. Cela éliminerait le double emploi qui résulte de l'intervention des deux ordres de gouvernement dans ce domaine et permettrait de mieux intégrer et coordonner les programmes de logement financés par les autorités fédérales et provinciales -- aussi bien entre eux qu'avec d'autres programmes provinciaux, par exemple dans le domaine des services sociaux. Enfin, il serait alors possible de mieux adapter les programmes de logement aux besoins proprement provinciaux et locaux.

Un élargissement des ententes globales soulève toutefois un certain nombre de préoccupations qui restreignent l'opportunité de cette solution ou influent sur la manière dont elle devrait être mise en oeuvre. Tout d'abord, c'est au gouvernement fédéral qu'il incombe d'assurer l'égalité d'accès à l'aide fédérale au logement. Par conséquent, si une certaine souplesse est souhaitable au niveau local, il ne faudrait pas que, dans telle région, les citoyens aient accès à l'aide du gouvernement fédéral et que, dans telle autre, ils se la voient refuser.

Ensuite, il faut être conscient que le fédéral et les provinces n'ont pas toujours des priorités et des objectifs identiques dans le domaine du logement social. Les

provinces, par exemple, sont en faveur de l'accroissement de l'offre, même si l'analyse fédérale révèle que les programmes d'aide aux locataires sont mieux adaptés aux besoins. La plupart des provinces accordent sensiblement plus d'importance aux personnes âgées au détriment des familles à faible revenu; la majorité d'entre elles n'accordent aucune importance particulière aux autochtones; certaines ne veulent pas aider les personnes vivant seules qui ont un faible revenu et ne sont pas âgées. Si le gouvernement fédéral veut assurer le respect de ses objectifs et priorités, il doit garder un rôle actif dans le domaine du logement social.

Enfin, si les provinces n'accroissent pas sensiblement leur effort financier en faveur du logement social, il y a un risque réel que le gouvernement fédéral paye la note tandis que les provinces décideraient des dépenses. Cela nuirait à la capacité du gouvernement fédéral de rendre compte de ses dépenses, à la visibilité de son rôle et à son droit de regard sur le coût et l'efficacité des programmes.

En résumé, le Groupe d'étude estime que, bien qu'il existe des possibilités de modifier les rôles respectifs des autorités fédérales et provinciales dans le domaine du logement social, les changements doivent viser à rééquilibrer le financement des dépenses, à maintenir une forte présence fédérale dans la planification, la surveillance et le contrôle des programmes et à assurer la réalisation des priorités et des objectifs fédéraux.

PROPOSITIONS POUR UNE NOUVELLE STRATÉGIE DU LOGEMENT SOCIAL

En proposant une nouvelle stratégie du logement social, le Groupe d'étude veut permettre de :

a. Mettre au point des programmes qui répondent aux besoins de logement social. Le principal problème des ménages à faible revenu dans les années 80, c'est qu'ils n'ont pas les moyens de se loger convenablement. La solution a surtout consisté jusqu'ici à créer de nouveaux logements, processus lent et coûteux.

b. Orienter les subventions au logement social en faveur des plus démunis. Nombre de Canadiens ont des problèmes de logement, mais on compte plus d'un million de ménages qui n'ont pas les moyens de se loger convenablement dans leur localité. Étant donné l'ampleur du problème et la rareté des resssources

disponibles, les subventions doivent aller aux ménages les plus démunis.

c. Rééquilibrer le partage des frais de logement social entre le gouvernement fédéral et les provinces. Depuis 1978, les provinces profitent du fait que le gouvernement fédéral offre unilatéralement une aide financière au logement social pour réduire leur participation financière. Cela limite la mesure dans laquelle on peut répondre aux besoins non satisfaits.

d. Supprimer le double emploi qui résulte des subventions fédérales multiples aux ensembles résidentiels. À l'heure actuelle, la SCHL et AINC subventionnent tous deux les logements dans les réserves. La SCHL subventionne les logements spéciaux, qui reçoivent par ailleurs le gros de leur aide financière dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), un programme fédéral-provincial, ou du Financement des programmes établis (FPE).

e. Réduire la proportion des fonds bloqués par des engagements à long terme. Les programmes d'accroissement de l'offre obligent à verser des subventions pendant une période allant de 35 à 50 ans. Le complément de loyer et le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) subventionnent les bénéficiaires pendant une période moins longue. L'aide au logement destinée aux ménages à faible revenu nécessite dans une certaine mesure un engagement moral à long terme, même si les engagements financiers sont limités. L'importance des dépenses bloquées à l'heure actuelle a pour effet de réduire considérablement les possibilités d'initiatives nouvelles ou de modification des programmes existants.

Stratégie du logement social en milieu urbain

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail sur l'examen des programmes que le gouvernement envisage de réduire les nouvelles activités prévues dans le cadre de l'ensemble actuel de programmes en faveur des mesures suivantes :

a. le recours accru au complément de loyer, sous réserve d'une modification permettant de conclure des ententes avec les propriétaires bailleurs dont les locataires occupent actuellement un logement convenable, mais trop cher. Il est proposé de remplacer le barème de loyer par une échelle de 25 à 30 % et d'établir un loyer-plafond afin de ne

subventionner que des logements modestes. Dans les provinces qui offrent un programme d'allocation-logement, il conviendrait d'envisager de recourir à ce mécanisme plutôt qu'au complément de loyer, à condition de mettre en place certaines mesures de contrôle des coûts;

b. un nouveau programme de logement communautaire, qui réunirait les meilleures caractéristiques du logement à but non lucratif et du logement public. Ce programme comporterait l'assurance à 100 % des prêts accordés par des bailleurs de fonds privés et le versement de subventions à tous les locataires répondant aux critères de revenu. Les ensembles résidentiels seraient de taille réduite pour permettre l'intégration des occupants dans la collectivité et seraient offerts par les organismes coopératifs ou sans but lucratif, les autorités provinciales ou municipales ou le secteur privé;

c. le PAREL destiné aux propriétaires occupants à faible revenu et aux propriétaires bailleurs serait modifié de manière que l'aide bénéficie aux plus démunis et que seule la réparation des éléments essentiels à la salubrité et à la sécurité du logement soit subventionnée. Il n'est pas proposé pour le moment de modifier la subvention, mais il convient de surveiller la situation pour voir si elle permet aux plus démunis de faire faire des réparations complètes.

Le Groupe d'étude estime en outre que le nouvel ensemble de programmes s'accompagnerait de nouvelles modalités de financement et d'exécution à négocier avec les provinces.

En premier lieu, les provinces seraient priées d'assumer la moitié du coût de chaque programme. Les provinces qui accepteraient auraient le rôle principal dans l'administration du programme, mais le gouvernement fédéral continuerait de participer à la planification, à la surveillance et au contrôle. Si une province décidait d'assumer moins de 50 % des dépenses du programme ou de ne pas y participer du tout financièrement, le gouvernement fédéral maintiendrait à 50 % son niveau de financement; il en résulterait tout simplement une diminution globale de l'activité. Par exemple, si une province qui se serait vu attribuer 1,000 logements au total dans des conditions de partage des frais moitié-moitié n'acceptait de financer

que 25 % des dépenses, le gouvernement fédéral continuerait de financer 500 logements dans la province; la participation de cette dernière permettrait de financer au total 667 logements. L'organisme dont la contribution financière serait la plus élevée jouerait normalement le premier rôle dans l'administration d'un programme, mais cette question serait négociée en fonction des capacités respectives de mise en oeuvre. Les provinces qui ne fourniraient aucune contribution financière ne devraient jamais se voir confier la mise en oeuvre et l'administration d'un programme.

En second lieu, en raison de l'éventail des programmes disponibles, il faut évaluer avec soin les besoins et la situation du marché local pour choisir le mécanisme le plus approprié. On devrait recourir au PAREL pour répondre aux besoins de ceux dont le logement est inadéquat, mais à la portée de leur bourse. Le complément de loyer devrait être le premier choix pour répondre aux autres problèmes de logement social, chaque fois que cela serait possible. Le programme de logement communautaire n'entrerait en jeu que là où il faudrait absolument mettre un nombre accru de logements à la disposition des personnes à faible revenu. Cette évaluation devrait être menée conjointement par les autorités fédérales et provinciales en consultation avec des représentants locaux ou communautaires.

En troisième lieu, ce processus devrait conduire, dans le dosage des programmes, à une augmentation de l'importance du complément de loyer par rapport aux programmes d'accroissement de l'offre. Il est difficile d'estimer jusqu'à quel point cela peut se faire, mais il y a une bonne marge de manoeuvre puisque, à l'heure actuelle, il est fait recours à l'accroissement de l'offre dans une proportion de 95 %. Joint au recours au PAREL, ce changement permettrait de réduire les dépenses bloquées par suite des engagements d'aide à long terme. Si le gouvernement souhaitait à un moment donné instaurer un programme d'allocation-logement ou d'autres mécanismes, il aurait plus de latitude pour le faire.

Ménages à revenu modeste

La stratégie du logement social qui vient d'être exposée destinerait toutes les subventions aux ménages les plus démunis. Cela représenterait un changement de cap important par rapport aux programmes actuels, notamment le Programme de logement coopératif et sans but lucratif et le PAREL -- qui s'adressent à une clientèle plus large.

Compte tenu de la réaction possible des groupes d'intérêt à une suppression totale de l'aide aux ménages à revenu modeste, le Groupe d'étude propose au Groupe de travail d'envisager à la place des mesures dont le coût serait faible ou nul, mais qui répondraient aux besoins de ces ménages, en particulier :

a. de mettre en oeuvre un projet-pilote pour évaluer la viabilité et la faisabilité des prêts hypothécaires à principal indexé (PHPI) pour financer, sans subvention directe, des logements coopératifs ou sans but lucratif;
b. d'étudier des formules permettant d'encourager la rénovation des logements, par exemple un service de renseignements, des services d'inspection, un accès au financement et une aide à la sélection de l'entrepreneur, ainsi que la possibilité d'instaurer des mécanismes hypothécaires originaux, comme des hypothèques inversées.

Logements spéciaux

Des bonifications d'intérêt hypothécaire bénéficient actuellement aux maisons de retraite, résidences collectives et centres de transition ou d'accueil. En outre, les ministères de la santé ou des services sociaux versent généralement des allocations journalières pour financer tout ou partie des autres dépenses de fonctionnement.

Pour tenir compte de ce chevauchement entre les budgets du logement, d'une part, et de la santé et des services sociaux, d'autre part, le Groupe d'étude recommande que le gouvernement fédéral entame avec les provinces des pourparlers auxquels participeraient tous les organismes intéressés, et dont le but serait de limiter à l'avenir l'aide au logement à l'octroi de prêts directs ou assurés sans versement de subventions. Il s'ensuivrait que les allocations journalières versées par les provinces -- et financées en partie par le gouvernement fédéral dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) ou du Financement des programmes établis (FPE) -- serviraient entre autres choses à amortir ces prêts. Entre-temps, même si le Programme de logement coopératif et sans but lucratif était remplacé par la nouvelle stratégie du logement social, une faible allocation (environ 2,000 logements) devrait être maintenue au titre des logements spéciaux en vertu de l'article 56.1 de la LNH.

Logement des autochtones en milieu urbain

Le nouveau programme de logement communautaire offrirait la même aide aux autochtones pour se loger en milieu urbain que l'actuel programme amélioré de logement sans but lucratif; aussi devrait-il le remplacer. Il est recommandé que, dans le nouveau programme, un certain nombre de logements soient réservés à titre spécial aux autochtones en milieu urbain, compte tenu des difficultés que les groupes autochtones pourraient éprouver s'ils étaient mis en concurrence, pour obtenir des logements, avec des promoteurs privés ou des sociétés municipales sans but lucratif plus au fait des programmes.

Stratégie du logement des ruraux et des autochtones

Les programmes de logement des ruraux et des autochtones (PLRA) sont mis en oeuvre dans toute une gamme de situations et d'endroits assez différents -- de petites villes situées au pourtour des grands centres à des établissements coupés du reste de la civilisation. Il est difficile d'envisager des programmes qui conviennent à la fois à toutes ces situations. Aussi le Groupe d'étude propose-t-il une stratégie pour les régions rurales et les petites localités, et une autre pour les régions isolées. Les autochtones bénéficieraient de l'une ou de l'autre selon leur lieu de résidence. Les Indiens vivant dans les réserves sont étudiés à part.

Logement des ruraux, des autochtones et des habitants des régions éloignées

Le Groupe d'étude propose au Groupe de travail que l'ensemble suivant de programmes constitue, à terme, la stratégie du logement des ménages autochtones et non autochtones à faible revenu vivant dans les régions rurales et les petites localités.

a. Le volet rural du Programme d'aide à la remise en état des logements serait maintenu, mais il serait orienté en faveur des plus démunis et limité à la réparation des éléments essentiels à la salubrité et à la sécurité du logement.
b. Des maisons prêtes à assembler seraient, au moyen d'une subvention initiale, mises à la disposition des personnes capables de construire et d'entretenir leur habitation.

c. Le nouveau programme de logement communautaire serait offert dans les régions rurales comme dans les zones urbaines afin de mettre des logements locatifs subventionnés à la disposition des ménages pour lesquels l'accession à la propriété n'est ni possible, ni souhaitable.

d. Le Programme de réparations d'urgence serait maintenu afin de répondre aux besoins de logement pressants des ménages nécessiteux, autochtones ou non.

Les habitants des régions éloignées se verraient offrir le même ensemble de programmes, sauf le programme de logement communautaire, qui serait remplacé par :

a. un programme de location-achat de logements préfabriqués -- pouvant prendre la forme de maisons mobiles -- pour les personnes incapables d'assembler une maison en pièces détachées. Ce programme comporterait des loyers proportionnés au revenu qui pourraient éventuellement être imputés sur le prix d'achat du logement.

L'utilisation de maisons prêtes à assembler étant relativement nouvelle, on propose un programme de démonstration, qui permettrait d'évaluer la validité de cette formule ainsi que ses effets. L'actuel programme d'accession à la propriété serait maintenu entre-temps dans les régions rurales, mais dans les régions éloignées, il serait remplacé par le programme proposé de location-achat de logements préfabriqués.

Le coût de ces programmes serait partagé entre le fédéral et les provinces de la même façon que les programmes de logement en milieu urbain. Dans chaque cas, il faudrait mettre en place, en faisant appel aux autorités locales, régionales ou provinciales ou à des organismes sans but lucratif, un mécanisme intégré de mise en oeuvre de tous les éléments du programme. On pourrait ainsi déterminer le moyen le plus approprié de répondre aux besoins de tel ou tel ménage.

Logement dans les réserves

Étant donné qu'AINC est responsable des Indiens vivant dans les réserves et s'oriente vers le financement global des bandes indiennes, le Groupe d'étude propose que les subventions actuellement versées par la SCHL au titre du

logement dans les réserves soient regroupées à Affaires indiennes et du Nord Canada.

Le financement global exclurait la possibilité d'exiger, à l'égard des subventions, des propositions fermes d'utilisation, mais il faudrait s'efforcer d'encourager le maintien de prêts subventionnés comportant des dispositions de remboursement, au lieu de faire appel uniquement à des subventions initiales. Pour faciliter l'accès au crédit, la SCHL continuerait d'offrir des prêts directs ou assurés sans subvention aux bandes indiennes comme à tous les autres Canadiens. Les compétences techniques nécessaires à l'aménagement des logements pourraient également être fournies par la SCHL aux termes de contrats passés avec AINC ou la bande intéressée.

ENGAGEMENTS ACTUELS AU TITRE DES SUBVENTIONS

Dans le cadre des programmes de logement public, de logement coopératif ou sans but lucratif et de logement destiné aux ruraux et aux autochtones, chaque logis comporte, pour le gouvernement fédéral, l'obligation de verser des subventions pendant 35 ou 50 ans. Les 400,000 logements en place obligeront à verser des subventions jusqu'après l'an 2000.

Dans une certaine mesure, l'obligation de verser des subventions à long terme tient au fait qu'il y aura toujours certains membres de la société qui n'auront pas les moyens de se loger aux conditions du marché privé. Même en l'absence d'un engagement financier, il existe une obligation morale de venir en aide aux nécessiteux. Néanmoins, la facture de plus en plus lourde des subventions aux logements accordées antérieurement peut être quelque peu réduite. Il importe également de traiter sur un pied d'égalité les bénéficiaires des programmes actuels et les personnes qui seront desservies par les nouveaux.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail d'envisager, dans le but de réduire les subventions ou de mieux cibler les logements sociaux existants, les mesures suivantes :

a. instaurer une nouvelle échelle fédérale de loyer allant de 25 à 30 % du revenu total du ménage compte tenu de sa taille et de sa catégorie de revenu. Cette échelle s'appliquerait à tous les ménages soumis à un critère de revenu dans le cadre des programmes de logement

coopératif et sans but lucratif, de logement public et de logement locatif des ruraux et des autochtones, ainsi qu'aux bénéficiaires du complément de loyer. Elle serait mise en oeuvre progressivement, sur trois ans, afin de réduire au minimum les difficultés financières éventuelles des locataires;

b. amorcer avec les provinces des négociations auxquelles participeraient les organismes de logement et de bien-être social, en vue de faire payer les loyers du marché aux assistés sociaux qui occupent des logements subventionnés à condition que leur fardeau financier ne s'en trouve pas alourdi;

c. faire payer les loyers du marché aux ménages non soumis à un critère de revenu qui vivent dans des ensembles résidentiels coopératifs ou sans but lucratif;

d. inciter les provinces à comprimer leurs frais d'administration au titre des programmes de logement public, en particulier au chapitre de l'entretien et du fonctionnement, mais sans que cela nuise à la capacité du gouvernement fédéral de rendre compte de ses dépenses;

e. permettre la mise en commun des subventions entre divers ensembles de logement coopératif et sans but lucratif, sous réserve de mesures de contrôle visant à assurer un dosage équilibré des catégories de revenus.

INCIDENCES

Incidences organisationnelles

Les recommandations relatives au logement social et au logement des ruraux et des autochtones représentent un changement de cap important par rapport aux programmes actuels, principalement grâce au ciblage nettement amélioré en faveur des plus démunis et à la participation financière accrue des provinces. Bien que tout le monde admette en principe que les programmes doivent être orientés en faveur des plus démunis, le statu quo bénéficie en fait d'un vigoureux appui dans divers milieux.

Il est ressorti des entretiens que le Groupe d'étude a eus avec les administrateurs provinciaux qu'on voit d'un bon oeil, du moins officiellement, le principe du partage des frais ou d'un couplage amélioré des contributions. Toutefois, la plupart des provinces s'opposeraient au partage moitié-moitié ainsi qu'aux propositions donnant un pouvoir d'administration ou de contrôle au gouvernement fédéral. La plupart sont en faveur d'améliorer le ciblage

des programmes, mais elles préfèrent généralement les programmes d'accroissement de l'offre et ne seraient sans doute pas disposées à accroître le recours au complément de loyer.

Les municipalités ont proposé un ensemble de programmes; elles appuieraient vraisemblablement la stratégie du logement social proposée, à deux grandes exceptions près : a) elles sont fortement en faveur du mélange des catégories de revenus dans les ensembles résidentiels et ne souscriraient pas à un ciblage à 100 %; et b) elles n'appuieraient probablement pas la modification du PAREL.

Les groupes d'intérêt, en particulier la Fondation de l'habitation coopérative du Canada et les groupes à but non lucratif, s'élèveraient contre l'élimination du Programme de logement coopératif et sans but lucratif. La possibilité qui serait donnée aux groupes coopératifs ou sans but lucratif de mettre en oeuvre le programme de logement communautaire et le programme-pilote de prêts hypothécaires à principal indexé (PHPI) pourrait répondre, mais en partie seulement, à leurs préoccupations. Les groupes d'intérêt actifs dans le domaine du logement spécial s'opposeraient vigoureusement à toute modification des subventions au logement accordées aux installations de soins.

Les associations industrielles seraient généralement favorables à un ciblage accru des programmes en faveur des nécessiteux et à la diminution relative des programmes d'accroissement de l'offre. Bien que certaines d'entre elles aient apporté leur appui aux programmes d'allocation-logement, elles pourraient se satisfaire d'un recours accru au complément de loyer.

Les associations indiennes accueilleraient sans doute favorablement le regroupement à AINC des subventions au logement dans les réserves et l'évolution vers le financement global. Les associations autochtones appuieraient le maintien du Programme de logement des autochtones en milieu urbain et pourraient souscrire aux modifications proposées du PLRA, mais elles réagiraient mal à la modification du Programme de réparations d'urgence.

Incidences financières

Étant donné qu'on peut contrôler le coût du logement social en déterminant à l'avance le nombre de logements à

fournir, diverses formules sont possibles en ce qui concerne le coût de la nouvelle stratégie du logement social. L'incertitude qui entoure la participation financière des provinces complique d'autant plus l'évaluation des incidences financières.

Pour illustrer la gamme des incidences possibles, le Groupe d'étude a envisagé quatre combinaisons de deux variables, soit le nombre de logements et les modalités de partage des frais :

a. offrir le même nombre de logements qu'à l'heure actuelle, mais les destiner en totalité aux nécessiteux : il en résulterait une augmentation des dépenses fédérales si les provinces ne voulaient pas contribuer. La hausse est évaluée à 9 millions de dollars en 1986-1987, à 54 millions en 1987-1988 et à 75 millions en 1988-1989;
b. offrir le même nombre de logements qu'à l'heure actuelle et les destiner en totalité aux nécessiteux, mais en partageant les frais à égalité avec les provinces : les dépenses fédérales pourraient diminuer de 20 millions de dollars en 1986-1987, de 25 millions en 1987-1988 et de 45 millions en 1988-1989;
c. maintenir les dépenses fédérales, mais destiner tous les logements aux nécessiteux, sans participation financière des provinces : le nombre de logements pouvant être offert chaque année diminuerait d'environ 5,000 (soit de 25 %). Cela permettrait néanmoins de répondre aux besoins de deux fois plus de ménages nécessiteux qu'à l'heure actuelle;
d. maintenir les dépenses fédérales, mais destiner tous les logements aux nécessiteux, avec une participation financière égale des provinces : environ 5,000 logements de plus pourraient être offerts chaque année. En fin de compte, les ménages nécessiteux desservis seraient trois fois plus nombreux qu'à l'heure actuelle.

Les incidences financières des recommandations relatives au Programme de logement des ruraux et des autochtones dépendent également des modalités de partage des frais qui seraient négociées avec les provinces ainsi que de la proportion de logements locatifs. Sans participation financière des provinces, les dépenses fédérales augmenteraient si l'on accordait une importance accrue aux logements locatifs. Si les provinces prenaient en charge la moitié des frais, les dépenses fédérales seraient réduites.

selon les estimations, de 10 millions de dollars en 1986-1987, de 8 millions en 1987-1988 et de 5 millions en 1988-1989.

Les autres propositions de logement social permettraient éventuellement d'économiser sur les logements actuellement administrés. Les estimations fournies sont tout à fait provisoires et reposent sur l'hypothèse que le mélange des catégories de revenus des locataires resterait à peu près inchangé. Si la hausse des loyers entraînait le départ des locataires à revenu supérieur, les subventions risqueraient de ne pas diminuer, voire d'augmenter.

		(millions $) Réduction maximale estimative
a.	Révision de l'échelle fédérale des loyers	76.4
b.	Hausse des loyers des assistés sociaux	6.4
c.	Hausse des loyers des ménages non soumis à un critère de revenu	12.0
d.	Économies de dépenses administratives	-
e.	Mise en commun des subventions	-

Incidences législatives

De nouvelles dispositions législatives pourraient être nécessaires pour :

a. le programme de logement communautaire;
b. les maisons prêtes à assembler, si cette formule franchit le stade de la démonstration;
c. les prêts hypothécaires à principal indexé (PHPI), s'il faut une garantie ministérielle.

CONCLUSIONS

L'efficacité avec laquelle les programmes actuels satisfont aux besoins de logements sociaux laisse beaucoup à désirer. Comme on a fait appel à des programmes coûteux et à long terme d'accroissement de l'offre de logements et que l'aide n'est pas allée uniquement aux nécessiteux, les problèmes de logement des Canadiens à faible revenu n'ont guère été résolus.

Le statu quo recueille un certain appui, en particulier parce qu'il semble être accepté par la collectivité et qu'on craint que cela ne soit pas le cas pour des programmes mieux ciblés, et parce que le maintien du mécanisme actuel de mise en oeuvre favorise d'importants intérêts établis. Par ailleurs, cette utilisation inefficace des subventions fédérales est de plus en plus critiquée, notamment par les associations industrielles intéressées par les questions de logement.

La stratégie du logement social proposée par le Groupe d'étude pourrait permettre d'aider jusqu'à trois fois plus de ménages nécessiteux par an sans augmenter les dépenses fédérales. Pour peu que les programmes soient judicieusement conçus et mis en oeuvre, il n'y a aucune raison pour qu'ils suscitent la résistance du milieu -- et pourtant, les subventions bénéficieraient uniquement aux personnes qui en auraient le plus besoin.

Une diminution de l'importance accordée aux programmes à long terme d'accroissement de l'offre laisserait au gouvernement fédéral plus de latitude pour modifier ses programmes ou en instaurer de nouveaux. Les possibilités de réduire les subventions découlant d'engagements antérieurs étant limitées, il faudra, si l'on veut modifier les dépenses fédérales, s'attacher à réorienter la stratégie.

Enfin, sur le plan des relations fédérales-provinciales, la stratégie proposée suscitera sans doute une certaine résistance. Cependant, si le gouvernement fédéral veut s'acquitter de ses responsbilités envers les nécessiteux, il doit absolument conserver un rôle administratif et financier actif dans le domaine du logement social. Les provinces peuvent avoir des priorités et des objectifs différents et consacrer des ressources extrêmement variables au logement social. Même si le renforcement du rôle des provinces est un élément clé de la stratégie proposée, la diminution des responsabilités du gouvernement fédéral compromettrait gravement, à l'échelle nationale, l'égalité d'accès à l'aide au logement des Canadiens à faible revenu.

3. LOGEMENT SOCIAL
- ÉVALUATION DES PROGRAMMES -

PROGRAMME DE LOGEMENT COOPÉRATIF ET SANS BUT LUCRATIF
Société canadienne d'hypothèques et de logement

OBJECTIFS

Ce programme a pour objectif principal de mettre à la disposition des familles et des particuliers à revenu faible ou moyen des logements modestes et abordables qui conviennent à leurs besoins.

Le deuxième objectif du programme consiste, en vue de réduire les besoins financiers de l'État, à encourager les bailleurs de fonds privés à assurer le financement de ces logements.

La SCHL s'est fixé comme objectif de gestion de rendre le programme le plus économique possible et de l'orienter au maximum en faveur des ménages à faible revenu.

RÉSULTATS ET BÉNÉFICIAIRES

Le nouveau Programme de logement coopératif et sans but lucratif a été instauré en 1978 en remplacement de programmes financés aux termes des articles 15.1 et 34.18 de la Loi nationale sur l'habitation (LNH).

Entre 1979 et 1984, le nouveau programme a permis de réaliser 4,041 ensembles de logement coopératif et sans but lucratif. Sur les 123,746 logis ainsi aménagés, 42,265 sont attribuables à des sociétés publiques (provinciales ou municipales) de logement sans but lucratif, 52,638 à des sociétés privées sans but lucratif et 28,843 à des coopératives.

En 1984, 16,735 logements (non compris les logements destinés aux autochtones) ont été aménagés, dont 6,310 par des sociétés publiques sans but lucratif, 6,548 par des sociétés privées sans but lucratif et 3,877 par des coopératives.

DOCUMENT HABILITANT

Loi nationale sur l'habitation, article 56.1 pour les subventions d'aide et article 37.1 pour le Programme de financement pour la préparation de projets (PFPP) et le

Programme d'organisation des ressources communautaires (PODRC).

RESSOURCES **(millions $)**

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Subventions et contributions					
Article 56.1	342.8	473.6	572.8	637.6	657.5
Article 37.1	1.5	1.5	2.1	2.3	2.2
Non-budgétaire					
Article 37.1	7.6	8.8	9.0	9.7	10.2

1984

Administration		
Article 56.1	6.9	
Article 37.1	0.8	(y compris l'aide au logement des ruraux et autochtones)
Années-personnes		
Article 56.1	166	
Article 37.1	17	(y compris l'aide au logement des ruraux et autochtones)

DESCRIPTION

Les logements coopératifs et sans but lucratif prennent plusieurs formes : habitations unifamiliales ou multifamiliales, centres d'accueil, installations de soins ou résidences collectives. Ils sont tantôt construits, tantôt aménagés dans des bâtiments éventuellement remis en état. Ils accueillent des familles, des vieillards et des personnes ayant des besoins de logement particuliers, par exemple les handicapés.

Chaque année, une partie des logements subventionnés est attribuée aux programmes de logement social de la LNH. Certains sont, aux termes d'accords de financement global, fournis aux provinces qui, généralement par le biais de sociétés provinciales ou municipales sans but lucratif, les mettent à la disposition des bénéficiaires. Les autres, qui sont habituellement des habitations coopératives et des logements offerts par des sociétés privées sans but

lucratif, sont administrés directement par la SCHL. Les accords de financement global permettent aux provinces de répartir, en consultation avec la SCHL, les logements subventionnés qui leur sont affectés en fonction de leurs priorités.

Pour les programmes qu'elle administre directement, la SCHL a mis en place un mécanisme concurrentiel permettant de sélectionner les projets les mieux orientés et les plus économiques. Les promoteurs qui ont besoin d'une aide financière pour élaborer leur projet peuvent présenter une demande de prêt au titre de l'article 37.1 (financement pour la préparation de projets). Si leur proposition est acceptée, le prêt accordé est incorporé au coût en capital du projet. Si elle est rejetée, le prêt est radié.

Le Programme d'organisation des ressources communautaires (PODRC) offre une aide financière aux groupes qui fournissent des services techniques et professionnels aux organismes de logement coopératif et sans but lucratif. Ces groupes reçoivent en moyenne une subvention de 50 000 $ par an au titre des dépenses d'administration et de fonctionnement de base jusqu'à ce qu'ils deviennent autonomes.

Le programme de l'article 56.1 se compose de trois éléments : les sociétés publiques sans but lucratif, qui peuvent être municipales ou provinciales, les sociétés privées sans but lucratif et les coopératives. Bien qu'analogues sur le fond, ces trois éléments présentent certaines différences appréciables, décrites ci-après.

SOCIÉTÉS PRIVÉES OU PUBLIQUES DE LOGEMENT SANS BUT LUCRATIF

Des prêts pouvant aller jusqu'à 100 % du coût en capital agréé d'un ensemble résidentiel sont accordés aux sociétés municipales ou privées sans but lucratif par des bailleurs de fonds privés, moyennant généralement une assurance LNH. Les provinces ont droit à des prêts allant jusqu'à 90 % des frais d'immobilisations admissibles. Le gouvernement fédéral accorde ensuite, au titre des dépenses courantes (y compris les paiements hypothécaires) de ces ensembles résidentiels, une contribution qui permet aux bénéficiaires de verser des mensualités hypothécaires de 2 %, quel que soit le taux d'intérêt du marché.

Le gouvernement fédéral offre deux formes d'aide financière à ces logements. La première comble l'écart

entre le loyer économique (c'est-à-dire le loyer correspondant au seuil de rentabilité d'un projet) et la limite inférieure de l'éventail des loyers commerciaux (c'est-à-dire le loyer établi chaque année par la SCHL et la province comme représentant la limite inférieure de la fourchette des loyers de logements équivalents dans une région déterminée). La deuxième forme d'aide bénéficie aux locataires qui n'ont pas les moyens de payer les loyers du marché, en leur offrant un loyer adapté à leur revenu (et équivalant à au moins 25 % de leur revenu familial corrigé). Les programmes sont conçus de manière que les locataires payant un loyer adapté à leur revenu cohabitent avec des locataires soumis aux loyers du marché.

Outre qu'elle permet de payer les dépenses courantes de fonctionnement, une partie de l'aide accordée au titre de l'article 56.1 aux projets administrés par la SCHL peut être déposée dans un compte d'excédent de subventions. Ce compte ne peut dépasser 500 $ par logement, plus l'intérêt cumulatif. Il ne peut servir qu'à absorber, les années ultérieures, les déficits éventuels de l'ensemble résidentiel si la subvention maximale prévue à l'article 56.1 est insuffisante. Ce qui reste éventuellement de l'aide reçue aux termes de l'article 56.1 doit être reversé au Fonds du revenu consolidé.

Les projets publics sans but lucratif sont élaborés et administrés par des sociétés provinciales ou municipales de logement sans but lucratif. Outre le Yukon, trois provinces participent directement à la prestation de programmes de ce genre : la Nouvelle-Écosse, le Québec et la Saskatchewan. Les sociétés privées de logement sans but lucratif voient le jour de diverses manières. Elles sont formées parfois par des groupes locaux constitués pour les besoins de la cause, parfois par des organismes promoteurs comme les Kiwanis.

LOGEMENT COOPÉRATIF

Dans une coopérative d'habitation, les bâtiments appartiennent collectivement aux membres de la coopérative, chacun étant propriétaire d'une partie. Les coopératives sont généralement formées par des groupes communautaires de particuliers ou de familles qui élaborent le projet d'habitation et habitent ensuite les logements.

Les coopératives peuvent financer 100 % du coût d'un projet auprès de prêteurs agréés et recevoir, au titre de l'article 56.1, une aide financière égale à la différence

entre le taux d'intérêt du marché et 2 %. Les modalités de subvention sont toutefois un peu différentes pour le logement coopératif et le logement sans but lucratif. Une aide, dont le montant est fixé d'avance en fonction de la différence entre le loyer économique et le maximum des frais d'occupation (loyer du projet), est calculée pour un "délai de carence" de trois ans. Pendant cette période, les frais d'occupation de chaque logement coopératif ne peuvent varier qu'en fonction de l'évolution des dépenses de fonctionnement. À partir de la quatrième année, les frais d'occupation correspondant aux paiements hypothécaires augmentent de 5 % par an, à taux composé, jusqu'à ce qu'ils atteignent le niveau des paiements hypothécaires. Cette distinction entre les paiements d'amortissement de l'hypothèque et les autres dépenses de fonctionnement vise à inciter les membres des coopératives à réduire au minimum les frais de fonctionnement. Si des économies de fonctionnement permettent de ne pas dépenser entièrement l'aide reçue, l'excédent est conservé par la coopérative.

L'autre forme d'aide prévue à l'article 56.1 est offerte aux locataires en fonction de leur revenu. Un compte d'excédent de subventions pouvant aller jusqu'à 500 $ par logement peut être établi par une coopérative à condition que 15 % des logements soient occupés par des ménages soumis à un critère de revenu. Ce compte permet de compléter les ressources des ménages à faible revenu les années ultérieures, lorsque l'aide accordée est inférieure aux besoins.

OBSERVATIONS

Le logement coopératif et sans but lucratif est devenu le principal moyen d'aide au logement social. En 1985, 78 % des 22,638 habitations affectées au logement social relèvent de ce programme. Si ces habitations ne sont pas destinées aux ménages à faible revenu, elles ne contribuent guère à satisfaire aux besoins de logement social.

D'après les estimations, le tiers seulement des habitations fournies dans le cadre du Programme de logement coopératif et sans but lucratif bénéficie aux personnes qui en ont le plus besoin. Cela est dû au fait que le programme, s'adressant à diverses catégories de revenu, bénéficie à des ménages dont les revenus couvrent un éventail comparable à celui de l'ensemble des locataires.

Ce mélange des catégories de revenu se traduit par un coût élevé. En raison de l'écart important qui sépare le loyer économique (le coût réel du logement) de la limite inférieure des loyers payés sur le marché par les locataires ordinaires, d'importantes subventions sont versées à des ménages qui ne font pas partie des bénéficiaires les plus nécessiteux. De 40 à 60 % du total des subventions bénéficient, sur 35 ans, à des personnes qui ne sont pas dans le besoin.

On trouve par ailleurs d'ardents défenseurs du mélange des catégories de revenu. Selon eux, cette formule s'accompagnerait d'avantages sociaux et atténuerait la résistance du milieu aux ensembles de logements sociaux.

Les subventions par logement et par an s'élèvent à environ 5,200 $ pour les sociétés publiques sans but lucratif, 4,500 $ pour les sociétés privées sans but lucratif et 5,900 $ pour les coopératives. Ces subventions, qui s'étalent sur 35 ans, se traduisent par un volume appréciable de dépenses bloquées.

Le coût des subventions dépend beaucoup des taux d'intérêt. Il dépend aussi des dépenses d'immobilisations. Il semblerait que ces dernières soient plus élevées pour les logements à but non lucratif et les habitations coopératives que pour les projets comparables du secteur privé, encore qu'on ne dispose pas d'estimations précises de cet écart.

Les subventions sont plus élevées pour les coopératives d'habitation que pour les ensembles de logement sans but lucratif en raison, notamment, de la clientèle desservie (familles surtout) et du genre de logement fourni (peu de logements en hauteur). Les coûts sont également plus élevés à cause des modalités de calcul de la subvention, qui permettent aux locataires non soumis à un critère de revenu de bénéficier d'un "délai de carence" de trois ans, pendant lequel les loyers n'augmentent qu'en fonction de la hausse des frais de fonctionnement. Dans les ensembles de logement sans but lucratif, par contre, les loyers augmentent chaque année, dès le début, en fonction de la hausse des loyers d'un logement comparable dans le secteur privé.

Le Programme de logement coopératif et sans but lucratif a sensiblement contribué à accroître le nombre de logements locatifs et a joué un rôle particulièrement important lorsque la hausse des taux d'intérêt a fortement freiné l'activité du secteur privé. L'un des avantages du

programme réside donc dans ses effets à long terme sur l'offre de logements abordables.

Cette caractéristique du programme a par ailleurs été critiquée par le secteur privé, qui voit dans le logement subventionné une source de concurrence déloyale. Certains ont été jusqu'à dire que le programme limitait l'activité du secteur privé en réduisant la demande de logements sur le marché. Peut-être cela est-il vrai dans les petites agglomérations et les régions où le taux de vacance est élevé.

Les provinces ont joué un rôle variable dans le domaine du logement coopératif et sans but lucratif. Certaines d'entre elles, pour le logement collectif (qui représente un peu moins de 40 % du nombre total de logements en 1985), fournissent une aide supplémentaire afin de mieux faire correspondre le programme aux besoins des bénéficiaires. Le Québec et le Manitoba offrent une aide suffisante pour que le programme bénéficie à 100 % aux personnes qui en ont vraiment besoin. L'Ontario fournit une aide conçue de manière que 35 % du programme vise le logement des familles et 50 % le logement des personnes âgées. La Colombie-Britannique et la Saskatchewan offrent des subventions d'équipement (25 et 20 % respectivement du coût en capital total). L'Alberta, qui a administré jusqu'ici des programmes parallèles, s'est déclarée disposée à offrir des subventions supplémentaires pour les projets fédéraux afin d'orienter le programme à 100 % en faveur de ceux qui en ont besoin. Les provinces de l'Atlantique ne font pas appel à l'article 56.1 ou n'offrent pas de subventions supplémentaires (sauf pour les centres d'accueil). Les logements administrés directement par la SCHL ne bénéficient généralement pas d'une aide supplémentaire des provinces.

Les provinces cherchent à élargir les accords globaux de manière à y faire entrer tous les programmes de logement social et à s'assurer l'exclusivité de leur exécution. On ne sait pas dans quelle mesure les provinces sont disposées à accroître leur participation financière pour faire face à ce surcroît de responsabilités.

La prise en charge des programmes de logement social par les provinces permettrait d'économiser des frais d'administration en réduisant l'activité de la SCHL dans ce domaine. On sait toutefois que les priorités des provinces ne concordent pas toujours avec celles du gouvernement fédéral. Même si les provinces participaient davantage à

l'exécution des programmes, il faudrait que le gouvernement fédéral continue de jouer un grand rôle pour assurer la réalisation de ses objectifs.

La formule de subvention au logement coopératif et sans but lucratif est conçue de manière telle que les besoins de fonds publics diminuent dans le temps si l'éventail de revenus des bénéficiaires du programme reste relativement constant. D'après les règles qui régissent actuellement le programme, tout excédent de subvention doit être restitué à l'État. Les organisations coopératives et sans but lucratif soutiennent que, si elles pouvaient mettre en commun les subventions reçues à l'égard d'un groupe d'ensembles résidentiels réalisés à des périodes différentes, le programme approfondirait son impact sur les groupes-cibles puisqu'il serait possible d'appliquer aux ensembles nouveaux les surplus que dégagent les anciens. Cette thèse n'est pas dénuée d'intérêt, mais il faudrait appliquer des contrôles propres à assurer un éventail convenable de revenus dans tous les ensembles résidentiels.

La Fondation de l'habitation coopérative a proposé d'instaurer des prêts hypothécaires à principal indexé (PHPI) afin de réduire les subventions. Cette formule originale de financement hypothécaire repose sur un taux d'intérêt "réel", c'est-à-dire un taux corrigé de l'inflation ou du risque d'inflation. Chaque année ou chaque semestre, on multiplierait le principal dû et les mensualités par l'Indice des prix à la consommation pour tenir compte de l'inflation. Un régime de PHPI aurait deux effets importants. En premier lieu, les prêteurs, se voyant garantir un taux de rendement réel, n'auraient plus besoin (ou auraient moins besoin) d'exiger une prime au titre de l'inflation. Il en résulterait un abaissement des taux d'intérêt. En second lieu, les hypothèques classiques ont un profil dissymétrique dans le temps, c'est-à-dire que leur coût réel est d'abord élevé, mais s'abaisse ensuite. Les PHPI redressent ou rééquilibrent ce profil, car ils étalent les coûts réels sur la durée de l'hypothèque en rattachant directement les paiements au taux d'inflation.

Selon les estimations de la Fondation de l'habitation coopérative, ce mécanisme hypothécaire pourrait réduire de 70 % en moyenne les subventions au titre de l'article 56.1. Les PHPI pourraient servir à stimuler le marché du logement locatif sans l'aide de subventions; l'État contracterait cependant une obligation éventuelle en les garantissant ou en les assurant.

OPTIONS

Modifier le programme. On pourrait apporter au Programme de logement coopératif et sans but lucratif un certain nombre d'améliorations qui le rendraient plus économique ou mieux orienté en faveur des personnes qui en ont besoin. Ces modifications auraient généralement des effets relativement mineurs et ne corrigeraient pas la lacune fondamentale du programme en tant qu'outil de promotion du logement social, à savoir que, faute d'une participation financière accrue des provinces, il n'offre pas une aide suffisante pour répondre entièrement aux besoins des nécessiteux. Cependant, si l'on conservait le programme sous sa forme actuelle, le Groupe d'étude est d'avis qu'on pourrait lui apporter les améliorations suivantes :

a. Aligner les loyers des occupants non soumis à un critère de revenu sur ceux du marché (ils sont actuellement fixés à la limite inférieure de l'éventail). La hausse s'établirait à 5 % en moyenne, mais elle varierait sensiblement selon les régions et pourrait devoir ici et là être mise en oeuvre progressivement.

b. Remplacer les loyers des occupants soumis à un critère de revenu par une échelle graduée de 25 à 30 % du revenu. Pour environ un tiers de ces ménages, il n'en résulterait pas d'augmentation puisqu'ils paient déjà plus de 30 % de leur revenu en loyer.

c. Éliminer le "délai de carence" dans le cadre du logement coopératif, de façon que les occupants non soumis à un critère de revenu subissent dès la première année des augmentations normales de loyer.

d. Permettre la mise en commun des subventions consenties à un groupe donné d'ensembles résidentiels, sous réserve de mesures de contrôle assurant partout un dosage équilibré des catégories de revenus.

e. Appliquer une politique du "meilleur prix", en favorisant, là où le taux de vacance est suffisamment élevé, l'acquisition et la rénovation de logements existants plutôt que la construction.

f. Encourager le secteur privé à accroître sa participation grâce à des projets "clé en main", qui réduisent les dépenses d'élaboration.

g. Réexaminer le mécanisme de contrôle des coûts afin de trouver d'autres façons d'économiser sur les dépenses en capital et d'assurer la production de logements modestes.

Il est peut-être impossible, pour des raisons juridiques, d'apporter au programme des modifications de ce genre à l'égard des logements existants. Il faudrait négocier avec les organisations coopératives et sans but lucratif pour modifier les accords en vigueur.

Remplacer le programme par des PHPI assortis d'une subvention aux ménages à faible revenu. Selon les estimations, le taux d'intérêt réel d'un PHPI pourrait n'être que de 4 %. Tout dépendant du type de programme adopté, cette formule de prêt hypothécaire pourrait suffire à aligner les loyers économiques sur ceux du marché sans recours aux subventions. L'aide publique pourrait alors être consacrée en totalité aux ménages à faible revenu. Environ la moitié des subventions actuellement octroyées au titre de l'article 56.1 bénéficie à des occupants non soumis à un critère de revenu. Cette formule permettrait donc ou bien de venir en aide avec les mêmes ressources à un nombre sensiblement accru de bénéficiaires à faible revenu, ou bien de réduire le coût global du programme.

Remplacer le programme par un nouveau programme de logement communautaire destiné uniquement aux personnes qui en ont besoin. Nombreux sont les endroits au Canada où l'on a réussi à mettre des ensembles de logements sociaux à la disposition exclusive des ménages à faible revenu. Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, le Québec, le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta ont pu, en conservant les logements publics ou en complétant par des subventions l'aide versée au titre de l'article 56.1, offrir des logements sociaux entièrement destinés aux personnes qui en avaient besoin. Les petits ensembles résidentiels, constitués soit de logements séparés, soit de bâtiments abritant moins de 30 ménages, sont ceux qui conviennent le mieux à cette politique. Les subventions bénéficient uniquement aux personnes qui en ont besoin.

Cette solution présenterait les caractéristiques suivantes :

a. Les coûts seraient partagés à égalité entre le gouvernement fédéral et la province.

b. Tous les locataires dépenseraient de 25 à 30 % de leur revenu pour se loger.

c. Le financement serait fourni par le secteur privé, les prêts étant assurés en vertu de la LNH.

d. L'élaboration et l'administration des projets pourraient être confiées à des sociétés municipales de logement sans but lucratif, à des groupements privés sans but lucratif, à des coopératives, à des organismes fédéraux ou provinciaux de logement ou au secteur privé.

e. Le programme servirait à accroître le nombre de logements à loyer modique, mais il ne s'appliquerait qu'aux régions où l'offre de logements locatifs est restreinte par un taux de vacance faible ou par d'autres facteurs.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de :

Remplacer le Programme de logement coopératif et sans but lucratif par une nouvelle stratégie du logement social composée des éléments suivants :

a. un recours accru à un programme modifié de complément de loyer;

b. un nouveau programme de logement communautaire comportant des prêts privés assurés à 100 % pour des ensembles résidentiels de taille réduite et des subventions permettant à tous les locataires de bénéficier d'une aide en fonction de leur revenu; et

c. un programme modifié d'aide à la remise en état des logements.

Mettre en oeuvre un programme-pilote afin d'évaluer la faisabilité des prêts hypothécaires à principal indexé

équivalant à 100 % du coût en immobilisations, moyennant une garantie ministérielle ou une assurance hypothécaire.

S'efforcer, dans toute la mesure du possible, d'apporter les changements suivants aux logements déjà construits dans le cadre du programme actuel :

a. pour les ménages non soumis à un critère de revenu, aligner graduellement les loyers sur ceux du marché (ils sont actuellement fixés à la limite inférieure de l'éventail);

b. dans le cas des ménages soumis à un critère de revenu, adopter une échelle graduée de 25 à 30 % du revenu;

c. permettre la mise en commun des subventions consenties à un groupe donné d'ensembles résidentiels, sous réserve de mesures de contrôle assurant partout un dosage équilibré des catégories de revenus.

COMPLÉMENT DE LOYER
Société canadienne d'hypothèques et de logement

OBJECTIFS

Voici les objectifs de ce programme :

a. offrir une solution de rechange aux programmes ordinaires de logement public financés au titre de l'article 40 ou des articles 43 et 44 de la LNH;

b. fournir des logements qui assurent au mieux l'intégration des occupants des logements publics à la collectivité;

c. accroître le nombre de logements mis à la disposition des particuliers et des familles à faible revenu, y compris les personnes âgées, en recourant au marché privé de l'habitation;

d. réduire les prélèvements des provinces sur le budget d'investissement de la SCHL et fournir au secteur privé les moyens d'être concurrentiel dans le domaine du logement public.

RÉSULTATS ET BÉNÉFICIAIRES

Actuellement, 32,634 logements bénéficient d'un complément de loyer. Plus de la moitié sont situés en Ontario et près du quart en Colombie-Britannique. Le reste se répartit entre les territoires et les autres provinces, à l'exception de la Nouvelle-Écosse.

En 1984, 931 nouveaux logements donnant droit à un complément de loyer ont été créés, principalement en Ontario et au Québec, mais aussi en Colombie-Britannique, au Nouveau-Brunswick et au Yukon. Ce chiffre représentait 4 % du nombre total de logements sociaux créés.

DOCUMENT HABILITANT

Loi nationale sur l'habitation, alinéas 44(1) a) et 44(1) b).

RESSOURCES **(millions $)**

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Subventions et contributions	37.3	43.9	46.7	55.0	60.4

	1984
Administration	0.1
Années-personnes	3

DESCRIPTION

D'après l'alinéa 44(1) a) de la LNH, le Programme de complément de loyer offre une aide financière aux locataires de logements exploités par des propriétaires privés. Ce programme se veut une solution de rechange au programme normal de logement public prévu à l'article 44, en particulier dans les municipalités où le logement public des familles suscite des résistances. La principale différence entre ce programme et les autres mécanismes de logement social réside dans le fait que les logements en cause restent la propriété du secteur privé.

En général, les provinces qui font appel au programme exigent qu'au plus 25 % des logements faisant partie d'un ensemble résidentiel désigné bénéficient d'un complément de loyer, sauf dans les résidences pour personnes âgées, les habitations unifamiliales et les ensembles de 80 logements ou moins (où l'on autorise jusqu'à 20 logements subventionnés). Ce plafond vise à assurer l'intégration des ménages à faible revenu à la fois dans l'ensemble résidentiel et dans le quartier.

À titre de partenaires actifs, les provinces concluent avec chaque propriétaire une entente qui stipule les logements visés, le loyer du marché et la durée de l'entente. Elles fournissent également les noms des locataires qu'elles tirent des listes d'attente de la localité.

Les bénéficiaires paient un loyer proportionné à leur revenu. Le rapport entre le loyer et le revenu peut correspondre à l'échelle graduée du gouvernement fédéral ou à l'échelle établie par la province, les subventions

fédérales étant calculées à l'aide de l'échelle qui produit les paiements les plus faibles. Les subventions sont financées à égalité par les autorités fédérales et provinciales. La durée maximale de subvention est fixée à 35 ans, mais les organismes provinciaux peuvent négocier une durée moins longue, qui va habituellement de trois à cinq ans, avec possibilité de reconduction.

L'application de l'alinéa 44(1) b) obéit aux mêmes principes, mais les subventions bénéficient dans ce cas aux occupants de logements financés aux termes d'un programme de logement coopératif et sans but lucratif antérieur à 1978. Aucun engagement nouveau n'est contracté au titre de ces programmes, mais les ententes assurent le maintien des subventions.

OBSERVATIONS

En 1978, avec le nouveau Programme de logement coopératif et sans but lucratif de l'article 56.1, on comptait recourir davantage au complément de loyer destiné aux propriétaires privés. Le taux d'utilisation du programme est toutefois limité et varie d'une région à l'autre. Cela est dû en grande partie au fait que les provinces doivent payer la moitié des subventions versées. Cette condition a eu un effet dissuasif étant donné que le fédéral verse, par ailleurs, des subventions à 100 % aux termes de l'article 56.1 et des subventions à 75 % pour les logements publics visés par l'article 40.

Le Programme de complément de loyer destiné aux propriétaires privés est, parmi les programmes fédéraux de logement social, celui qui est le mieux ciblé. Le revenu moyen des bénéficiaires du programme était d'un peu moins de 9 000 $ par an, en dollars de 1984. C'est également le programme qui revient le moins cher au gouvernement fédéral, les subventions s'établissant en moyenne à 2,622 $ par logement et par an. Cela est dû au fait que toutes les subventions bénéficient aux personnes qui en ont le plus besoin et s'appliquent à des logements à prix modique existants, ce qui évite les dépenses en capital occasionnées par la construction.

Le Programme de complément de loyer destiné aux propriétaires privés repose sur la participation volontaire de ces derniers. Il donne des résultats dans les régions où le taux de vacance est élevé, car il permet aux propriétaires de remplir des logements inoccupés. Par

contre, les propriétaires sont peu portés à participer au programme s'ils peuvent louer eux-mêmes leurs logements.

Il ressort d'un examen des problèmes de logement des plus démunis que plus de 400,000 ménages locataires dans les zones urbaines et environ 15,000 dans les régions rurales sont convenablement logés à l'heure actuelle, mais qu'ils doivent pour cela dépenser une proportion excessive de leur revenu. Il s'agit d'environ 40 % de ce groupe-cible. Ces ménages sont les candidats logiques à un programme de complément de loyer parce qu'ils n'ont pas besoin d'un logement neuf ni de rénovations.

À l'heure actuelle, le programme n'est pas entièrement adapté à ces besoins parce que les logements doivent être spécifiés dans l'entente de complément de loyer et que les ménages doivent y emménager pour bénéficier d'une aide. Il faudrait modifier le programme de manière qu'un complément de loyer puisse être versé aux locataires qui ont déjà un logement convenable, mais qui n'ont pas tout à fait les moyens de le payer.

Le Programme de complément de loyer destiné aux propriétaires privés présente l'avantage de recourir au secteur privé et de réaliser l'intégration des catégories de revenus puisque la proportion des logements qui, dans un ensemble résidentiel donné, bénéficient d'un complément de loyer est contrôlée.

Les provinces n'ont pas de programmes de complément de loyer, mais cinq d'entre elles (la Colombie-Britannique, le Manitoba, le Québec, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse) ont leur propre programme d'allocation-logement, qui remplit à peu près la même fonction. Sauf au Manitoba, ces programmes sont destinés uniquement aux personnes âgées. L'allocation-logement diffère sur deux points essentiels du complément de loyer. En premier lieu, le complément de loyer se rattache au logement, l'allocation-logement au ménage. L'allocation-logement est donc transférable et constitue le moyen le plus direct de venir en aide aux ménages qui ont un logement convenable, mais qui n'ont pas tout à fait les moyens de le payer. En second lieu, l'allocation-logement est généralement un programme d'admissibilité, c'est-à-dire que quiconque répond aux critères y a droit. Le complément de loyer, par contre, n'est versé qu'à l'égard d'un nombre prédéterminé de logements.

OPTIONS

Ne rien changer

Le Programme de complément de loyer est relativement peu utilisé, bien qu'il soit efficacement orienté en faveur des personnes qui en ont le plus besoin et représente un moyen économique d'aide au logement social. S'il en est ainsi, c'est surtout parce que les provinces sont tenues de participer à l'exécution du programme et d'en payer la moitié des frais.

Modifier le programme et en accroître l'utilisation

Une grande partie des ménages qui ont besoin d'une aide occupent actuellement des logements convenables, mais y consacrent une trop forte proportion de leur revenu. Pour leur venir en aide de manière satisfaisante, on devrait envisager de modifier le Programme de complément de loyer de manière à pouvoir conclure une entente avec les propriétaires actuels de ces logements. Il faudrait également, pour cela, fixer un plafond aux loyers pouvant être subventionnés, afin que le programme ne s'applique qu'aux logements modestes, et remplacer l'échelle de loyers par une échelle graduée de 25 à 30 %, en fonction du revenu et de la taille de la famille, conformément aux recommandations relatives aux autres programmes de logement social.

Dans les régions où les logements locatifs sont en nombre suffisant, le complément de loyer serait plus largement utilisé que les programmes d'accroissement du nombre de logements destinés aux personnes à faible revenu, ce qui permettrait à l'État de réaliser des économies.

Remplacer le complément de loyer par une allocation-logement

Pour beaucoup, l'allocation-logement est une solution économique et appropriée au problème de logement social. Bien qu'il s'agisse probablement du moyen le plus direct de venir en aide à ceux qui ont du mal à payer le logement qu'il leur faut, cette formule entraîne des dépenses indéterminées et impossibles à prévoir, et se prête moins bien à un contrôle que le complément de loyer, qui peut être limité à un certain nombre de logements.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'abord de modifier le Programme de

complément de loyer et d'en accroître l'utilisation dans le cadre d'un ensemble intégré d'initiatives en faveur du logement social. Les modifications consisteraient, entre autres, à :

a. favoriser la conclusion d'ententes de complément de loyer avec les propriétaires de locataires qui occupent un logement convenable, mais qui ont du mal à en payer le loyer;

b. fixer un plafond aux loyers admissibles de manière à ne subventionner que des logements modestes;

c. remplacer l'échelle de loyer actuellement utilisée par une échelle graduée de 25 à 30 % en fonction du revenu et de la taille de la famille.

En négociant avec les provinces des ententes visant à leur faire partager le coût du nouvel ensemble de programmes de logement social, on pourrait envisager la possibilité de recourir à l'allocation-logement plutôt qu'au complément de loyer à condition de mettre en place des mesures de restriction des coûts.

LOGEMENT PUBLIC
Société canadienne d'hypothèques et de logement

Remarque : Cette évaluation porte sur les logements publics qui appartiennent aux provinces conjointement ou non avec le gouvernement fédéral. Les logements qu'elles louent sont étudiés dans l'évaluation du complément de loyer.

OBJECTIF

Voici les objectifs de ce programme:

a. procurer aux particuliers et aux familles à faible revenu des logements convenables, sûrs et salubres qui conviennent à leurs besoins réels et dont le loyer soit à leur portée;

b. accroître le nombre de logements mis à la disposition des personnes à faible revenu;

c. fournir des logements publics qui assurent au mieux l'intégration des occupants à la collectivité.

La SCHL s'est fixé en outre comme objectif de gestion de veiller à ce que la création de logements publics se fasse dans les meilleures conditions d'efficience et d'efficacité et à un coût raisonnable pour les administrations publiques participantes.

RÉSULTATS ET BÉNÉFICIAIRES

On compte actuellement 202,980 logements publics, répartis dans 4,667 ensembles. Près de la moitié se trouvent en Ontario, mais le programme est également appliqué dans toutes les autres provinces et dans les territoires. La plupart (165,173) appartiennent aux provinces, qui partagent le coût des subventions à égalité avec le gouvernement fédéral. Les autres (37,807) leurs appartiennent conjointement avec le gouvernement fédéral, qui paie 75 % du coût des subventions.

En 1984, il s'est créé 1,270 logements publics, soit 6 % de l'ensemble des logements sociaux.

DOCUMENT HABILITANT

Loi nationale sur l'habitation, article 40 et articles 43 et 44.

RESSOURCES

(millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Subventions et contributions					
Article 40	77.3	150.4	117.1	126.4	138.2
Article 44	249.6	323.2	282.6	288.3	293.4
Non-budgétaire					
Article 40	71.5	68.0	49.4	57.4	66.2
Article 43	12.3	5.7	3.8	2.0	0.7

	1984
Administration	0.1
Administration des biens	2.5
Années-personnes	56

DESCRIPTION

Programme de logement public de l'article 40

D'après l'article 40 de la LNH, la SCHL et une province peuvent conclure une entente en vue de la construction ou de l'acquisition d'un ensemble résidentiel public. Le gouvernement fédéral paie 75 % des dépenses d'immobilisations. La province en paie 25 %, mais elle peut demander à ses municipalités d'en assumer une partie. Les coûts sont amortis sur 50 ans.

Les pertes de fonctionnement sont partagées dans la même proportion. Les ensembles sont administrés par des organismes de logement désignés par la province et agréés par le gouvernement fédéral.

Les loyers sont basés sur l'échelle fédérale ou provinciale de loyer-revenu et représentent généralement au maximum 25 % du revenu. Les subventions fédérales sont calculées d'après l'échelle qui produit les recettes les plus élevées.

Programme de logement public des articles 43 et 44

D'après l'article 43 de la LNH, la SCHL peut accorder des prêts à long terme aux provinces, aux municipalités ou aux offices de logement public pour la construction ou l'acquisition d'un ensemble résidentiel public. Le prêt, qui est amorti sur 50 ans, ne peut dépasser 90 % des dépenses d'immobilisations approuvées.

Les autorités fédérales et provinciales partagent à égalité les pertes de fonctionnement, aux termes de l'article 44 de la LNH.

Les ensembles résidentiels appartiennent à la province, à la municipalité ou à un organisme de logement public, qui en assure également la gestion.

Les loyers sont fondés sur l'échelle fédérale ou provinciale de loyer-revenu. Les subventions fédérales sont calculées à l'aide de l'échelle qui produit les recettes les plus élevées.

OBSERVATIONS

Les programmes de logement public doivent être examinés sous deux aspects: d'abord, le stock qu'ils ont constitué, soit plus de 200,000 logements subventionnés dans le cadre d'ententes d'une durée de 50 ans; ensuite, ce qu'ils font pour l'accroître et leur valeur en tant qu'outil de promotion du logement social.

Les logements existants sont très bien orientés en faveur de ceux qui en ont le plus besoin. Le revenu familial des occupants de logements publics, en dollars de 1984, s'élevait à 11,425 $ en moyenne.

Les subventions moyennes par logement en 1984, parts fédérale et provinciale combinées, s'établissaient à 3 663 $ pour les logements de l'article 40 et à 3 264 $ pour les logements des articles 43 et 44. Les subventions aux logements publics devraient totaliser près de 400 millions de dollars en 1985-1986.

Les subventions étant versées pendant 50 ans, elles représentent des fonds "bloqués", ce qui ne permet guère de modifier les priorités de dépenses.

OPTIONS

Le Groupe d'étude propose au Groupe de travail d'envisager plusieurs solutions pour réduire ces dépenses à long terme, notamment :

La vente des logements publics. Cette solution a été adoptée dans d'autres pays (notamment en Grande-Bretagne). Les logements pourraient être vendus aux locataires ou au secteur privé pour réaménagement.

L'analyse des possibilités de vente aux locataires montre que la quasi-totalité d'entre eux, en raison de leur faible revenu, ne pourraient se permettre d'acheter et d'entretenir leur logement. Si l'encours des dettes était entièrement radié, un plus grand nombre pourraient acheter le logement qu'ils occupent, mais les autres ne pourraient en assumer l'entretien courant. La radiation des dettes éliminerait l'obligation de verser des subventions pendant des années, mais elle serait très coûteuse, la part du gouvernement fédéral s'élevant à 3 milliards de dollars. La plupart des logements (63 %) sont situés dans des tours; ils sont moins faciles à vendre individuellement que les maisons unifamiliales ou les appartements situés dans de petits immeubles.

La vente des logements au secteur privé offrirait peut-être des possibilités d'économie si les lieux pouvaient être réaménagés. Or, la plupart des logements publics (86 %) sont en bon état et n'ont pas à être démolis; en outre, comme il s'agit de logements modestes, ils seraient difficiles à vendre sur la plupart des marchés. Cette solution ferait également disparaître des logements bien adaptés aux besoins des ménages à faible revenu et accroîtrait donc les besoins d'aide au logement social.

L'accroissement des échelles de loyer. Les occupants de logement public dépensent généralement 25 % de leur revenu pour se loger. Certains ont proposé que cette proportion soit portée à 30 % comme en Colombie-Britannique. Cela pourrait convenir à certains ménages, mais

causerait des ennuis aux familles nombreuses à revenu extrêmement faible. Une échelle graduée de 25 à 30 % en fonction du revenu et de la taille de la famille serait peut-être préférable. Ce changement permettrait d'accroître les recettes des logements publics et de réduire ainsi les subventions fédérales. Il faut cependant noter que cette économie ne se matérialiserait qu'en partie si les locataires à revenu un peu plus élevé déménageaient pour être remplacés par des ménages à revenu inférieur. Il en résulterait alors un accroissement du coût des subventions, mais un meilleur ciblage. Cette formule, qui a l'appui de certaines provinces, se heurte à l'opposition des autres provinces et des locataires.

La compression des dépenses administratives. Les provinces cherchent à comprimer leurs dépenses administratives, notamment en réduisant les comptes qu'elles doivent rendre au gouvernement fédéral et en appliquant des mesures d'économie. Les économies susceptibles d'être réalisées de cette façon sont faibles (moins de 1 % des dépenses de fonctionnement, selon les estimations). La réduction des comptes à rendre compromettait la capacité du gouvernement fédéral à contrôler les dépenses, ce qui est inacceptable, étant donné l'importance des sommes en jeu.

Environ 20 % des locataires de logement public sont des assistés sociaux. Leur revenu (y compris la partie qu'ils dépensent pour se loger) est partagé à égalité entre les autorités fédérales et provinciales dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). Les loyers que paient les assistés sociaux occupant des logements publics varient considérablement selon les régions. Dans certaines provinces, ils versent des loyers comparables à ceux du secteur privé. Ailleurs, des formules complexes permettent d'abaisser considérablement les loyers, ce qui allège le budget de l'assistance sociale, mais augmente les subventions au logement.

Il s'ensuit que les budgets du logement servent à réduire les dépenses d'assistance sociale des provinces et indirectement, par l'intermédiaire du RAPC, celles du gouvernement fédéral. Dans les ensembles résidentiels dont le coût est partagé à 75-25 %, comparativement à 50-50 %

pour le RAPC, il en résulte aussi un transfert fortuit du gouvernement fédéral aux provinces. Si les organismes de bien-être payaient les loyers du marché pour le compte des assistés sociaux, le gouvernement fédéral pourrait diminuer ses subventions au logement public sans pour autant nuire aux locataires. L'effet serait ressenti par les provinces et se répercuterait dans une certaine mesure sur les paiements fédéraux du RAPC.

Il n'y a que cinq provinces (celles de l'Atlantique et la Saskatchewan) et les territoires qui créent actuellement des logements publics. Ces provinces et ces territoires sont tous très favorables au maintien du programme.

Dans les autres provinces, la création de logements publics a pris fin en 1978, quand le Programme de logement coopératif et sans but lucratif a été instauré aux termes de l'article 56.1. Pendant les années 1970, elle avait commencé à fléchir par suite des problèmes sociaux croissants liés aux grands ensembles et de la résistance du milieu à l'aménagement de "ghettos" de logements sociaux.

Selon certains, c'est la destination exclusive des logements publics aux personnes à faible revenu qui est à l'origine des problèmes; la solution consisterait donc à desservir tout un éventail de catégories de revenus. Selon d'autres, ce sont la taille et la concentration des logements publics qui sont la cause des difficultés; il suffirait donc, pour éviter la résistance du milieu, que les ensembles soient bien conçus, d'une taille acceptable et mieux gérés.

Les petits ensembles de logements publics constituent une solution économique au logement des ménages à faible revenu, car l'aide bénéficie en totalité à ceux qui en ont besoin. L'Institut d'aménagement urbain, la Fédération canadienne des municipalités et l'Organisation mondiale anti-pauvreté, entre autres organismes, préconisent l'adoption de cette formule dans le cadre d'un ensemble de programmes.

Si l'on devait revenir aux petits ensembles de logements publics, on pourrait en confier l'administration à des sociétés municipales de logement sans but lucratif et les rebaptiser de manière à ne pas raviver les préjugés du milieu à l'égard du logement social.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de :

Réduire les subventions au stock actuel de logements publics :

a. en modifiant l'échelle des loyers. Le remplacement de l'échelle actuelle de loyer-revenu par une échelle graduée de 25 à 30 % en fonction du revenu et de la taille de la famille, influerait de deux façons sur le montant des subventions. Si le revenu moyen des locataires restait constant, il en résulterait une diminution des subventions. Si, par contre, le revenu moyen des locataires diminuait (les occupants à revenu supérieur déménageant dans des logements offerts sur le marché privé), il en résulterait une augmentation des subventions. Dans cette dernière éventualité, cependant, le ciblage du programme serait amélioré.

b. en rendant l'administration du programme plus économique. Il faudrait inciter les provinces à comprimer les dépenses d'administration, notamment au chapitre de l'entretien et du fonctionnement des ensembles, tout en continuant cependant à communiquer au gouvernement fédéral les renseignements dont il a besoin pour exercer son droit de regard sur les budgets de subvention.

c. en relevant les loyers des assistés sociaux. L'augmentation du loyer des assistés sociaux allégerait le budget du logement et accroîtrait en conséquence les dépenses fédérales et provinciales de bien-être social. Il faudrait que des négociations soient amorcées au niveau provincial entre les organismes de logement et de bien-être social pour étudier cette possibilité, mais il faudrait veiller à ce que les hausses de loyer ne soient pas répercutées sur les locataires.

Transférer la création de logements sociaux au programme proposé de logement communautaire. Dans le cadre d'une nouvelle stratégie du logement social, le programme de logement communautaire permettrait, à la différence du programme de logement public :

a. de réduire les dépenses d'immobilisations du gouvernement fédéral en faisant appel aux capitaux privés;

b. de ramener de 50 à 35 ans la période d'amortissement des hypothèques;

c. d'assurer la mise à disposition, dans toutes les régions, de logements à loyer entièrement indexé sur le revenu;

d. d'accroître la part des subventions payées par les provinces.

LOGEMENTS SPÉCIAUX
Société canadienne d'hypothèques et de logement

OBJECTIF

Dans le cadre global du Programme de logement coopératif et sans but lucratif, ce programme vise à fournir des logements convenables aux ménages à revenu faible ou moyen qui ont besoin de soins particuliers.

RÉSULTATS ET BÉNÉFICIAIRES

Parmi les logements qui bénéficient de ce programme figurent les installations de soins pour personnes âgées (comme les centres d'accueil) et les foyers pour les victimes de violence domestique, les handicapés physiques et mentaux, les enfants souffrant de troubles émotifs, les anciens alcooliques ou les détenus en libération conditionnelle. Depuis 1979, 14,468 logements spéciaux ont été créés dans toutes les provinces, mais non dans les territoires.

DOCUMENT HABILITANT

Loi nationale sur l'habitation, article 56.1.

RESSOURCES

Ce programme emploie, estime-t-on, 12 % des ressources totales du Programme de logement coopératif et sans but lucratif de l'article 56.1 (voir l'évaluation du Programme de logement coopératif et sans but lucratif).

DESCRIPTION

Dans le cadre du Programme de logement coopératif et sans but lucratif, des coopératives et des groupes publics ou privés sans but lucratif peuvent offrir des logements spéciaux sous forme de logements autonomes, de lits de centre d'accueil, d'installations de soins ou de résidences collectives.

Le programme est financé de la même façon que les autres activités visées par l'article 56.1, la subvention permettant aux bénéficiaires de verser des mensualités hypothécaires de 2 %, quel que soit le taux d'intérêt du marché. La principale différence tient au fait que cette subvention sert à réduire les remboursements de prêts

hypothécaires, tandis que les allocations journalières versées par l'intermédiaire des ministères provinciaux de la santé ou des services sociaux servent à payer les autres dépenses de fonctionnement. Le coût de ces allocations journalières est partagé entre les provinces et le gouvernement fédéral, dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada ou du Financement des programmes établis (pour les dépenses de santé). Outre ces allocations provinciales, les bénéficiaires reçoivent aussi parfois une aide financière d'autres ministères fédéraux, des subventions municipales ou des dons de charité.

Les bénéficiaires du programme ont besoin d'un logement convenable, mais aussi de services sociaux ou de soins particuliers. Comme ce programme assure souvent un logement provisoire ou d'urgence, ou bénéficie à des personnes dont le revenu est inexistant ou extrêmement faible, la subvention est presque toujours versée au taux maximal et ne dépend habituellement pas du revenu des occupants.

OBSERVATIONS

Ce genre de programme est devenu d'autant plus nécessaire depuis que les provinces préfèrent insérer dans la communauté ceux qui ont des besoins particuliers au lieu de les regrouper dans des institutions. En réduisant les frais de construction et d'exploitation de ces institutions, cette évolution permet d'alléger les budgets de la santé et des services sociaux, mais augmente le besoin de subventions au logement.

Les subventions au logement représentent une partie relativement faible du budget global de la plupart des installations en cause. Le principal poste de dépenses est constitué par la rémunération du personnel et les autres services de soutien financés par les allocations journalières des provinces. Cependant, les subventions de remboursement des hypothèques réduisent le total des dépenses courantes de fonctionnement (généralement partagées à égalité), de sorte que le gouvernement fédéral assume une proportion supérieure des dépenses. Les subventions au logement de l'article 56.1 sont financées à 100 % par Ottawa.

En 1984, les logements spéciaux représentaient 8 % du stock national de logements sociaux. La proportion variait cependant considérablement selon les provinces, comme l'indique le tableau qui suit :

Province ou territoire	Nombre de logements spéciaux 1979-1984	En % des logements sociaux 1979-1984
Terre-Neuve	562	19
Île-du-Prince-Édouard	283	38
Nouvelle-Écosse	696	16
Nouveau-Brunswick	1,091	40
Québec	2,239	6
Ontario	2,079	6
Manitoba	764	19
Saskatchewan	833	11
Alberta	760	7
Colombie-Britannique	5,161	29
Yukon et T.N.-O.	0	0
Canada	14,468	12

Le besoin de logements spéciaux est incontestable, et l'État se doit de fournir une aide aux dépenses d'immobilisations et de fonctionnement dans ce domaine. La seule question est de savoir par quel organisme doit passer cette aide. Le financement des dépenses d'immobilisations émarge uniquement aux programmes de logement, sans influer sur les budgets de la santé ou des services sociaux.

Les logements spéciaux se greffent parfois, mais sans en recevoir de soutien, sur des installations de soins ou de services sociaux. Cela permet, en particulier aux personnes âgées, de ne pas toujours avoir à déménager quand leur santé se détériore. Il convient également de noter que beaucoup de handicapés de toutes sortes résident dans des logements coopératifs et sans but lucratif ordinaires.

OPTIONS

Ne rien changer

En intervenant dans la création de logements spéciaux, l'État a suscité, à l'égard des subventions qu'il offre à ce titre, des besoins et des attentes. Les organismes en cause ainsi que les provinces seraient favorables au statu quo ou à un accroissement du nombre de logements spéciaux. Le problème est que, si l'on accroît les subventions aux logements spéciaux, qui bénéficient aussi d'une aide des ministères fédéral et provinciaux de la santé et des services sociaux, on réduit d'autant les ressources

disponibles pour venir en aide aux personnes âgées et aux familles à faible revenu qui n'ont pas d'autres sources d'aide en matière de logement.

Limiter la proportion des logements spéciaux

Dans les ensembles domiciliaires coopératifs et sans but lucratif offerts directement par le gouvernement fédéral, la SCHL limite les logements spéciaux à 10 %. Ce plafond ne s'applique pas aux ensembles administrés par les provinces en application des accords de financement global. L'extension du plafond de 10 % ne ferait pas baisser de manière appréciable la proportion globale des logements spéciaux bénéficiant d'une aide, mais elle aurait d'importantes répercussions sur certaines provinces, notamment dans la région de l'Atlantique.

Offrir sans subvention des prêts directs ou une assurance hypothécaire

Les budgets du logement représentent le seul moyen de garantir une aide financière aux coûts d'établissement des logements spéciaux. La SCHL continuerait donc d'offrir une assurance hypothécaire ou pourrait instaurer une garantie spéciale pour permettre aux bailleurs de fonds privés de financer 100 % du coût en capital des logements spéciaux (comme c'est actuellement le cas). Les taux d'intérêt ne seraient cependant pas fixés à 2 %, mais alignés sur ceux du marché. Les ministères fédéral et provinciaux de la santé et des services sociaux continueraient de verser des subventions de fonctionnement, mais en y incluant des paiements hypothécaires non subventionnés.

Cette formule n'empêcherait pas d'intégrer les installations de soins spéciaux à des ensembles plus vastes de logements sociaux, mais aucune subvention au logement ne serait fournie aux habitations bénéficiant d'une allocation journalière des provinces. De plus, les handicapés à faible revenu pourraient continuer de résider dans des ensembles de logements sociaux ou de bénéficier d'un complément de loyer au même titre que les autres ménages à faible revenu.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de limiter les logements spéciaux à 10 % des logements sociaux prévus dans chaque province.

En outre, la SCHL et Santé et Bien-être social Canada devraient amorcer des négociations avec les provinces afin de transférer les subventions aux logements spéciaux aux budgets de la santé et des services sociaux. Conformément à la stratégie du logement social proposée, les installations spéciales pourraient être intégrées aux ensembles de logement communautaire, mais les subventions au logement bénéficieraient uniquement aux habitations qui ne reçoivent pas une allocation journalière des provinces au titre des soins de santé ou des services sociaux. De plus, les personnes à faible revenu ayant des besoins spéciaux résideraient dans des logements communautaires ou bénéficieraient d'un complément de loyer au même titre que les autres Canadiens à faible revenu.

PROGRAMME DE LOGEMENT DES AUTOCHTONES EN MILIEU URBAIN
Société canadienne d'hypothèques et de logement

OBJECTIF

Ce programme a pour objectif de fournir, par l'entremise de groupes autochtones à but non lucratif, des logements décents à prix abordable aux autochtones qui vivent en milieu urbain.

RÉSULTATS ET BÉNÉFICIAIRES

De 1978, date d'instauration du programme, jusqu'en 1984, 2,684 logements ont été créés, dont près de la moitié (1,360 logements) en 1983 et 1984.

DOCUMENT HABILITANT

Loi nationale sur l'habitation, article 56.1.

RESSOURCES

(millions $)

	84/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Subventions et contributions					
Article 56.1	9.4	12.6	19.2	25.8	30.5
Soutien du programme	Compris dans le Logement des ruraux et des autochtones				
Non-budgétaire					
Soutien du programme	Compris dans le Logement des ruraux et des autochtones				
Article 59	Compris dans le Logement des ruraux et des autochtones				

1984

Administration	
Article 56.1	0.4
Soutien du programme	Compris dans le Logement coopératif et sans but lucratif
Années-personnes	
Article 56.1	11
Soutien du programme	Compris dans le Logement coopératif et sans but lucratif

DESCRIPTION

Dans le cadre du Programme de logement privé sans but lucratif de l'article 56.1, des groupes à but non lucratif mis sur pied par des organisations autochtones élaborent des projets de logement locatif destinés aux autochtones à faible revenu.

Les projets donnent droit à la subvention normale prévue à l'article 56.1 -- laquelle permet aux bénéficiaires de verser des mensualités hypothécaires de 2 %, quel que soit le taux d'intérêt du marché -- ainsi qu'à une aide supplémentaire permettant à tous les locataires de ne pas dépenser plus de 25 % de leur revenu pour se loger.

OBSERVATIONS

Le programme répond bien aux besoins des autochtones à faible revenu, 100 % des logements étant occupés en fonction du rapport loyer/revenu. La subvention prévue à l'article 56.1, sans l'aide supplémentaire, rendrait obligatoire le mélange des catégories de revenus, ce qui n'est pas possible en raison du revenu extrêmement faible de la plupart des autochtones.

Les logements ont coûté relativement peu et, pour éviter la concentration excessive, ont été aménagés dans des locaux existants ou dans des ensembles dispersés ou de petite taille.

L'exécution du programme par les groupes autochtones assure un lien avec les autres services de soutien des autochtones, notamment les centres d'amitié et les services d'emploi.

Les gouvernements provinciaux, qui n'accordent pas une priorité particulière aux autochtones, ne seraient probablement pas disposés à partager les coûts d'un programme qui leur serait expressément destiné.

OPTIONS

Éliminer le programme

Les autochtones qui ne vivent pas dans les réserves pourraient être soumis au même régime que les autres

Canadiens et bénéficier des programmes de logement social offerts de manière générale aux ménages à faible revenu.

Ne rien changer

Le programme met des logements abordables à la disposition des autochtones à faible revenu qui vivent en milieu urbain et permet aux groupes autochtones sans but lucratif de jouer un rôle clé dans leur acquisition et leur gestion.

Intégrer le programme au nouveau programme de logement communautaire

Le Programme de logement des autochtones en milieu urbain pourrait être intégré au programme de logement social proposé, qui offrirait une aide du même genre. Le maintien d'une allocation budgétaire spéciale pour le logement des autochtones en milieu urbain permettrait aux groupes autochtones de garder leur rôle dans l'exécution du programme. Si les provinces refusaient de participer financièrement à la création de logements expressément destinés aux autochtones, le gouvernement fédéral assumerait la totalité des coûts et diminuerait le nombre total de logements sociaux.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage, à titre d'élément d'une nouvelle stratégie du logement social, de continuer à verser une allocation spéciale au Programme de logement des autochtones en milieu urbain, mais d'incorporer celui-ci dans le programme de logement communautaire proposé.

PROGRAMME D'AIDE À LA REMISE EN ÉTAT DES LOGEMENTS (PAREL)
Société canadienne d'hypothèques et de logement

OBJECTIF

Le programme a pour objectif de favoriser la réparation et l'amélioration des logements inférieurs aux normes ainsi que, par la suite, leur entretien. Les sous-objectifs consistent à :

a. fournir, en fonction du besoin, une aide à ceux dont le logement est inférieur aux normes;

b. porter les logements inférieurs aux normes à un niveau convenu de salubrité et de sécurité;

c. faire en sorte que les réparations et les améliorations apportées aux logements prolongent sensiblement leur durée de vie utile;

d. favoriser le bon entretien des logements existants.

RÉSULTATS ET BÉNÉFICIAIRES

Depuis 1974, date d'instauration du programme, 82,252 propriétaires occupants et 23,545 propriétaires bailleurs (dont 72,218 logements et 4,581 lits de centres d'accueil) ont bénéficié du PAREL en milieu urbain. Dans les régions rurales, le programme est venu en aide à 106,963 propriétaires occupants ou bailleurs. Dans les réserves indiennes, il a permis de remettre en état 8,875 logements. Le volet sans but lucratif du programme a permis de constituer 23,707 logements (lits de centres d'accueil compris).

En 1984, 11,527 propriétaires urbains, 8,729 logements locatifs, 17,947 logements ruraux, 2,305 logements dans les réserves et 1,424 logements sans but lucratif ont bénéficié de l'aide du PAREL.

DOCUMENT HABILITANT

Loi nationale sur l'habitation, article 34.1

RESSOURCES **(millions $)**

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Subventions et contributions	164.5	171.1	140.1	128.5	134.9
Droits d'agence	16.2	15.1	11.4	10.9	11.5
Non-budgétaire (net des remises)	23.6	31.7	28.4	34.1	39.4

1984

Administration	7.1
Administration des biens	2.6
Années-personnes	231

DESCRIPTION

Le programme comprend cinq volets :

a. PAREL - propriétaires urbains;

b. PAREL - logements locatifs;

c. PAREL - propriétaires ruraux;

d. PAREL - réserves;

e. PAREL - logements sans but lucratif.

Chacun de ces volets est régi par des principes à peu près analogues, mais vise une clientèle différente et offre une aide quelque peu variable.

Le programme est largement utilisé dans toutes les provinces et dans les territoires. Dans certains cas, les provinces le complètent par des programmes conçus pour accroître l'assistance ou aider certains groupes à payer leurs prêts remboursables.

En milieu urbain, il faut, pour que le programme puisse être appliqué, que la municipalité ou la province intéressée ait adopté, de préférence sous forme de règlements municipaux, des normes d'entretien et d'occupation agréées

par la SCHL. Ces normes visent à éviter que les logements remis en état ne se dégradent à nouveau.

L'exécution du PAREL est confiée à des agents, qui peuvent être des municipalités, des sociétés provinciales de logement, des associations à but non lucratif, des bandes indiennes, des associations autochtones ou des organismes privés. Ces agents reçoivent des droits allant jusqu'à 400 $ par logement en milieu urbain et 650 $ en milieu rural.

Tableau 1 Plafonds de prêt et de remise

	Prêt maximal ($)		**Remise maximale ($)**	
	Remise en état	**R. en état et accès handi-capés**	**Remise en état**	**R. en état et accès handi-capés**
Propriétaires urbains	10,000	13,000	5,000	6,500
Logements locatifs				
Autonomes	10,000	13,000	3,500	5,000
Lits de centres d'accueil (trois premiers)	4,000	4,000	1,750	2,250
Lits suppl.	4,000	4,000	2,500	3,000
Propriétaires ruraux				
Régions sud	25,000	28,000	5,000	6,500
Régions nord	25,000	28,000	6,250	7,750
Grand Nord	25,000	28,000	8,250	9,750
Sans but lucratif				
Autonomes			5,000	6,500
Lits de centres d'accueil (trois premiers)			1,750	2,250
Lits suppl.			2,500	3,000

PAREL - propriétaires urbains

Le PAREL offre aux propriétaires qui, dans des zones désignées, occupent un logement inférieur aux normes des prêts directs de la SCHL qui leur permettent d'y apporter les réparations nécessaires. Une partie du prêt peut faire l'objet d'une remise à condition que le bénéficiaire continue pendant cinq ans à posséder et à occuper son logement. La remise maximale est offerte aux propriétaires dont le revenu familial rajusté est de 13,000 $ ou moins. La remise diminue progressivement pour devenir nulle quand le revenu atteint 23,000 $. Les plafonds de prêt et de remise sont indiqués au tableau 1.

Pour être admissible, un logement doit être inférieur aux normes à l'un des cinq titres suivants : murs et fondations, électricité, chauffage, plomberie, sécurité-incendie. Les logements qui doivent subir des transformations pour être accessibles aux handicapés peuvent également être admissibles. Les plafonds de prêt et de remise sont alors plus élevés.

Les bénéficiaires sont tenus d'effectuer toutes les réparations nécessaires pour que leur résidence soit conforme aux normes stipulées. Les excédents éventuels de prêt et de remise peuvent servir à réparer ou à améliorer des éléments "facultatifs".

PAREL - logements locatifs

Ce programme permet aux propriétaires de régions désignées d'obtenir un prêt pour réparer des logements locatifs inférieurs aux normes. Comme dans le cas du programme destiné aux propriétaires occupants, une partie du prêt peut faire l'objet d'une remise qui n'est pas fonction du revenu. Les propriétaires doivent apporter aux travaux une somme égale à la remise dont ils bénéficient. Les prêts relevant du PAREL - logements locatifs sont obtenus pour la plupart sur le marché privé, encore que des prêts directs soient disponibles en dernier ressort.

Les bénéficiaires doivent signer des ententes qui, pendant les cinq années qui donnent droit à la remise, limitent les hausses de loyer généralement au montant nécessaire pour couvrir leurs dépenses de remise en état. Les plafonds de prêt et de remise figurent au tableau 1.

PAREL - propriétaires ruraux

Le PAREL est aussi offert dans le cadre du Programme de logement des autochtones et des ruraux. Il permet alors aux propriétaires occupants ou bailleurs des régions rurales et des localités de moins de 5,000 habitants de remettre en état les logements qui leur appartiennent, la préférence étant accordée aux agglomérations de moins de 2,500 personnes. Ce volet du PAREL est offert partout; il n'y a pas de régions désignées.

Les plafonds de prêt et de remise sont plus élevés dans les régions rurales et varient selon l'endroit, le prix de la main-d'oeuvre et des matériaux étant plus élevé dans les régions éloignées. Ces plafonds sont indiqués au tableau 1.

PAREL - réserves

Ce volet est régi par les mêmes conditions que le PAREL destiné aux régions rurales, mais il est limité aux réserves indiennes désignées. Il y est parfois utilisé parallèlement à des subventions initiales (6,000 $ en moyenne) accordées par Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC). Les plafonds de prêt et de remise sont les mêmes que pour le PAREL destiné aux régions rurales.

PAREL - logements sans but lucratif

Ce volet est mis en oeuvre de concert avec le Programme de logement coopératif et sans but lucratif de l'article 56.1, en vue d'aider les groupes coopératifs et sans but lucratif à rénover des logements inférieurs aux normes. Les plafonds de remise sont indiqués au tableau 1.

OBSERVATIONS

Le PAREL destiné aux propriétaires urbains ou ruraux est bien orienté en faveur des ménages à revenu faible ou moyen. Le revenu moyen des bénéficiaires est de 15,000 $ (en dollars de 1984), chiffre légèrement supérieur à la moitié du revenu moyen des propriétaires occupants dont le logement a besoin de grosses réparations (28,000 $).

Cependant, malgré ce ciblage efficace, nombre des bénéficiaires, notamment en milieu urbain, ont accumulé un certain capital dans leur résidence. Selon les estimations, la moitié d'entre eux auraient pu financer leurs réparations

grâce à ce capital propre, sans toucher de subventions et sans s'endetter trop lourdement.

Le PAREL - logements locatifs n'est pas aussi bien ciblé, même s'il s'adresse également aux ménages à revenu faible ou moyen. Le revenu moyen des locataires (en dollars de 1984) s'élevait à 17,240 $. Cela est dû en partie au fait que l'aide bénéficie aux propriétaires, sans égard au revenu des locataires desservis. De plus, malgré que les ententes limitent les hausses de loyer, il ne s'ensuit pas que le loyer soit à la portée des locataires à revenu faible ou moyen.

Il ressort d'une évaluation récente que le PAREL a exercé un effet positif sur la qualité du logement des participants. Cependant, les travaux de réparation sont souvent incomplets. Bien que les lignes directrices exigent que toutes les réparations essentielles aient lieu avant celles qui ne le sont pas, les agents ont tendance à ne pas les appliquer rigoureusement lorsque le propriétaire défraie lui-même une partie des travaux.

Le PAREL pourrait être une solution de rechange économique aux programmes de logement social, en particulier s'il est orienté en faveur des ménages qui, s'ils devaient déménager, créeraient une demande de logements sociaux. Le programme constitue une forme d'aide beaucoup moins coûteuse, qui permet aux ménages à faible revenu d'améliorer la qualité de leur logement tout en continuant de l'habiter.

À l'heure actuelle, le PAREL urbain n'est pas parfaitement ciblé en faveur des plus démunis parce qu'il n'est offert qu'à des endroits désignés. Un programme universel, dont les critères reposeraient sur l'état du logement et le revenu plutôt que sur l'emplacement géographique, serait plus équitable et assurerait un meilleur ciblage. Le PAREL destiné aux propriétaires ne peut pas non plus être orienté en faveur des personnes qui en ont le plus besoin en raison de l'obligation d'effectuer des réparations complètes et du plafonnement des remises de prêt.

Le PAREL ne répond pas non plus dans une mesure suffisante aux besoins des ménages à faible revenu dont le logement est à la fois insatisfaisant et trop cher. Une aide à plus long terme au logement social est nécessaire.

Il convient de noter que les besoins de rénovation se retrouvent dans toutes les catégories de revenus. Il n'est pas certain que tous les groupes aient besoin d'une aide financière, mais ils pourraient avoir besoin de renseignements, d'un accès au financement ou de conseils sur les entrepreneurs disponibles, afin d'être encouragés à apporter à leur logement les réparations nécessaires.

La rénovation exigeant beaucoup de main-d'oeuvre, le PAREL a contribué à la création d'emplois. De plus, chaque dollar versé dans le cadre du PAREL - logements locatifs suscite dans le secteur privé une dépense de 2.58 $. Dans le cas du PAREL destiné aux propriétaires occupants, cette dépense suscitée ne s'élève en moyenne qu'à 0,25 $, en partie à cause du faible revenu des bénéficiaires.

Lorsque le PAREL est combiné à des programmes provinciaux de rénovation, il bénéficie aux ménages à revenu inférieur. Au Québec, province qui accorde les plus fortes subventions à la rénovation au moyen de programmes provinciaux et municipaux, on constate également que les réparations sont plus complètes. Le PAREL serait amélioré par une participation financière des provinces, mais il faudrait que le gouvernement fédéral impose des normes s'il veut que soient atteints ses objectifs en matière de ciblage, d'ampleur des travaux et d'entretien.

Les logements rénovés grâce au volet sans but lucratif du PAREL bénéficient aussi de subventions au titre de l'article 56.1, qui assurent une bonification d'intérêt à hauteur de 2 % sur les dépenses d'immobilisations admissibles, la remise de prêt du PAREL comprise. Il en résulte, au fond, une double subvention, comme le montre le tableau qui suit :

Calcul de la subvention - article 56.1 ($)

	Remise du PAREL incluse	Remise du PAREL exclue
Coût d'acquisition	40,000	40,000
Coût de remise en état (remise de 5,000 $ du PAREL)	20,000	15,000
Coût total	60,000	55,000
Subvention annuelle - article 56.1*	4,940	4,530
Valeur actuelle estimative de la subvention - article 56.1 (sur 35 ans)	40,380	37,000
Subvention totale, PAREL compris	45,380	42,000

* Calculée en fonction de la différence entre un taux de 2 % et un taux d'intérêt du marché de 12 %.

Il est économique de stimuler l'acquisition et la rénovation de logements existants par des groupements coopératifs et sans but lucratif. Cependant, le volet sans but lucratif du PAREL n'entraîne pas des rénovations plus importantes que celles qui pourraient être effectuées au titre de l'article 56.1. Il fournit toutefois une subvention plus élevée, ce qui permet de venir en aide à une proportion un peu plus forte de ménages à faible revenu. Cet effet est néanmoins relativement secondaire si on l'envisage dans le contexte global de la subvention de l'article 56.1.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'intégrer le PAREL à une stratégie globale d'aide au logement social, sous réserve des modifications suivantes :

a. offrir l'aide maximale du PAREL destiné aux propriétaires aux ménages qui occupent un logement inférieur aux normes, mais qui n'ont pas les moyens d'en changer;

b. instaurer des plafonds de loyer de manière que seuls les propriétaires qui offrent des logements locatifs en dessous du prix moyen du marché, dans une localité particulière, bénéficient des subventions du PAREL - logements locatifs;

c. abolir l'obligation de désigner des secteurs dans les centres urbains, afin que les ménages les plus démunis puissent bénéficier du programme, peu importe leur lieu de résidence;

d. limiter l'aide du PAREL aux réparations essentielles, les autres étant défrayées par les propriétaires. Il conviendrait d'envisager la possibilité d'accroître la remise de prêt si elle se révèle insuffisante pour permettre aux ménages les plus démunis d'apporter les réparations essentielles à leur logement;

e. éliminer le PAREL - logements sans but lucratif en permettant aux groupes coopératifs ou à but non lucratif de participer au PAREL - logements locatifs sans avoir à faire la mise de fonds du propriétaire. Une autre solution serait de permettre à ces groupes d'acquérir et de rénover des logements existants dans le cadre du programme proposé de logement communautaire;

f. intégrer le PAREL - réserves au programme de rénovation d'AINC, tout en conservant les normes du PAREL de manière que les fonds ne servent qu'aux réparations essentielles. L'administration de ce programme élargi serait confiée à AINC et son exécution aux bandes indiennes. Le soutien technique de la SCHL serait disponible sur demande, moyennant rémunération.

Le Groupe d'étude recommande également au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

- inciter les provinces à partager le coût du PAREL pour permettre d'accroître progressivement l'aide fournie tout en maintenant ou en réduisant les dépenses fédérales;

- étudier d'autres moyens d'inciter sans subventions directes les ménages à revenu moyen à rénover leur logement, par exemple : offrir des services

d'information, des inspections, un accès au financement et une aide pour le choix des entrepreneurs; offrir une assurance hypothécaire pour les prêts à la rénovation; et offrir des hypothèques inversées.

PROGRAMME DE LOGEMENT DES RURAUX ET DES AUTOCHTONES (PLRA)
Société canadienne d'hypothèques et de logement

Remarque : Cette évaluation porte sur l'aide du PLRA aux propriétaires occupants et aux propriétaires bailleurs. Les autres éléments du PLRA, le Programme d'aide à la remise en état des logements ruraux, le Programme de réparations d'urgence et le Programme de logement des autochtones en milieu urbain font l'objet d'évaluations distinctes.

OBJECTIF

Ce programme a pour objectif d'aider les personnes défavorisées en offrant un logement convenable aux autochtones et aux non-autochtones vivant dans des régions rurales et de petites localités.

RÉSULTATS ET BÉNÉFICIAIRES

Depuis l'instauration du programme en 1974, environ 15,000 logements ont été fournis, dont le quart, selon les estimations, est occupé par des autochtones. Le programme est resté lettre morte au Québec, la province ayant refusé de conclure une entente de partage des frais, et il n'est pas appliqué à l'Île-du-Prince-Édouard depuis 1977.

En 1984, 1,474 logements PLRA ont été créés dans toutes les provinces et dans les territoires, sauf à l'Î.-P.-É., au Québec, en Colombie-Britannique et au Yukon. Il s'agissait de 7 % des logements sociaux créés en 1984.

DOCUMENT HABILITANT

Jusqu'en 1985, le programme était financé au titre de l'article 40 de la Loi nationale sur l'habitation (LNH). Il relève maintenant des articles 34.15, 55 ou 40.

RESSOURCES

(millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Subventions et contributions					
Article 40	47.8	77.7	58.7	69.3	76.3
Soutien du programme	4.5	4.6	4.9	5.1	8.2

RESSOURCES (suite)

Non-budgétaire					
Article 40	82.4	61.4	70.4	103.8	116.3
Soutien du programme	0.1	0.4	1.0	0.8	0.8
Article 59	6.3	7.5	15.0	17.8	18.9

1984

Administration	
Article 40	0.1
Soutien du programme	Compris dans le Logement coopératif et sans but lucratif
Administration des biens	2.5
Années-personnes	
Article 40	57
Soutien du programme	Compris dans le Logement coopératif et sans but lucratif

DESCRIPTION

Le PLRA était financé jusqu'à récemment au titre de l'article 40, les frais étant partagés entre le gouvernement fédéral et les provinces. En 1984, un programme PLRA unilatéral du gouvernement fédéral a été approuvé, son financement devant relever des articles 55 ou 34.15. En 1985, les deux mécanismes seront utilisés, selon que la province est désireuse ou non de participer au coût du programme.

Ce changement s'imposait du fait, entre autres, que plusieurs provinces recouraient de moins en moins au programme faute de vouloir y participer financièrement ou tout simplement par manque d'intérêt. On craignait que, bien qu'il s'agisse d'un programme largement financé par le gouvernement fédéral, ce dernier ne puisse en assurer l'égalité d'accès à l'échelle nationale à cause de la nécessité d'obtenir la participation des provinces.

Article 40

D'après l'article 40 de la LNH et les dispositions provinciales complémentaires, les gouvernements fédéral et provinciaux financent conjointement la construction de logements ou l'acquisition et la remise en état de logements existants en vue de leur vente ou de leur location à des bénéficiaires admissibles au PLRA. Le gouvernement fédéral paie 75 % des dépenses d'immobilisations et des

subventions. L'exécution et l'administration du programme relèvent soit du gouvernement fédéral, soit de la province.

Le programme s'adresse essentiellement aux propriétaires occupants, mais aussi, dans une certaine mesure, aux locataires dont l'accession à la propriété n'est pas jugée souhaitable.

Les bénéficiaires consacrent 25 % de leur revenu à leurs mensualités hypothécaires, qui comprennent le principal, l'intérêt et les impôts fonciers, ou à leur loyer, le reste étant subventionné. Les frais d'entretien et de services publics sont payés par les propriétaires occupants ou compris dans le loyer subventionné des locataires. On compte que, à partir de 1986, les propriétaires occupants consacreront 30 % de leur revenu à leurs mensualités hypothécaires, les frais de chauffage étant également subventionnés. Les bénéficiaires locataires continueront de dépenser 25 % de leur revenu pour se loger.

Article 55

D'après l'article 55 de la LNH, le gouvernement fédéral prend entièrement en charge les dépenses d'immobilisations et les subventions correspondant à un PLRA unilatéral, dont l'exécution est assurée par la SCHL ou par les provinces.

Le PLRA de l'article 55 s'apparente au programme de l'article 40, la SCHL ou son mandataire jouant le même rôle qu'un promoteur immobilier. Le titre de propriété du terrain où doivent être construits les logements est acquis au nom de la SCHL avant d'être cédé à des bénéficiaires du PLRA déterminés à l'avance. Le prêt est garanti par une première hypothèque conclue entre le bénéficiaire et la SCHL, avec une période d'amortissement de 25 ans (ou de 15 ans dans les régions éloignées du Nord).

Les subventions sont versées aux bénéficiaires selon les mêmes principes que pour le programme de l'article 40, sauf que le financement est entièrement à la charge du gouvernement fédéral.

Article 34.15

La principale différence entre ce programme et celui de l'article 55 est que l'aide financière prend la forme de prêts au lieu d'intervenir dans le cadre d'un mécanisme de promotion immobilière. La SCHL accorde un prêt à un

mandataire, à un constructeur ou à un propriétaire pour la construction de logements ou l'acquisition de logements de bonne qualité destinés à être revendus à des bénéficiaires admissibles au PLRA. L'aide prévue à l'article 34.15 ne peut servir à la remise en état de logements. Le titre de propriété des terrains utilisés aux fins de l'article 34.15 peut être établi au nom du propriétaire PLRA qui construit lui-même un logement ou au nom du promoteur ou de l'entrepreneur qui construit des logements PLRA pour des clients admissibles au programme. Il est ensuite transféré au client du PLRA lorsqu'il prend possession du logement, moyennant une hypothèque en faveur de la SCHL. Les modalités de subvention sont les mêmes que dans le cas de l'article 55.

Une série de négociations a été entreprise entre le gouvernement fédéral et les provinces afin d'élaborer les modalités de financement et d'exécution du PLRA. Diverses combinaisons possibles sont étudiées, notamment :

a. un programme financé et mis en oeuvre uniquement par le gouvernement fédéral;

b. un programme financé uniquement par le gouvernement fédéral et mis en oeuvre par les provinces; et

c. un programme à frais partagés entre le gouvernement fédéral et la province, et mis en oeuvre par l'un ou l'autre ou les deux.

Dans la formule de financement unilatéral par le gouvernement fédéral et de mise en oeuvre par les provinces, Ottawa financerait en totalité les dépenses d'immobilisations et les subventions, tandis que la province prendrait en charge l'exécution et l'administration du programme. La province devrait alors normalement appliquer l'"économie" de 25 % ainsi réalisée à d'autres activités de logement social.

OBSERVATIONS

Le PLRA vise à répondre aux besoins des autochtones et des autres ménages à faible revenu des régions rurales, où les problèmes de qualité et d'offre restent plus graves que dans les zones urbaines. Près de la moitié des problèmes de logement qu'on y rencontre tiennent non seulement à la cherté, mais aussi à la rareté des logements.

Les Canadiens les plus mal logés sont les autochtones. Plus de la moitié d'entre eux, pour la plupart des ménages à très faible revenu, ont un problème quelconque de logement.

Les ménages qui bénéficient du PLRA ont de très faibles revenus (un peu plus de 11,000 $ en moyenne en 1984). Certains craignent cependant que le programme ne bénéficie pas aux personnes dont les revenus sont les plus faibles parce que, à la différence de ce qui se passe dans les programmes de logement social, les occupants doivent payer eux-mêmes les services publics.

Au cours de récentes négociations, on a cherché à savoir dans quelle mesure les provinces étaient disposées à faire passer les paiements des bénéficiaires de 25 % à 30 % du revenu, services publics compris. Toutes sauf Terre-Neuve ont rejeté cette mesure, en grande partie à cause de la résistance qu'elle risque de susciter au niveau local.

Le programme présente un taux élevé d'arriérés, environ 20 % au niveau national. Cela est dû en partie aux problèmes d'accessibilité financière créés par le paiement des services publics, mais également aux autres responsabilités, dont l'entretien, imposées par le statut de propriétaire à des ménages à très faible revenu. L'accession subventionnée à la propriété suscite en outre des mécontents dans certaines localités. Face à ces problèmes, certaines provinces (la Saskatchewan, le Manitoba, la Nouvelle-Écosse, l'Î.-P.-É. et le Québec) ont fait connaître leur préférence pour un programme de location, ou au moins de location-achat, par opposition à un programme d'accession à la propriété.

Le programme est appliqué dans toute une série de contextes différents et à des clientèles diverses. Peut-être est-il possible, dans certains cas, de réduire les coûts à long terme du programme en recourant à des subventions initiales, en accroissant la participation des bénéficiaires à la construction de leur logement ou en fournissant des maisons mobiles ou des logements préfabriqués. Il faut cependant admettre que ces solutions ne conviendraient pas à certaines catégories de bénéficiaires, (personnes âgées, handicapés, ménages dirigés par une femme) et à certains endroits.

Il pourrait y avoir deux inconvénients à confier, comme il est proposé, le financement du programme au gouvernement fédéral et son exécution aux provinces.

En premier lieu, les provinces ne sont pas incitées à réduire les coûts du programme et ont tout intérêt à comprimer les frais d'administration. Dans les cas où, pour contenir les coûts de programme, il leur faudrait accroître les frais d'administration (afin, par exemple, de percevoir les arriérés, de déterminer la réponse la plus économique au besoin - construction ou acquisition/rénovation -, de procéder à des inspections en cours de travaux), il se peut qu'elles s'en tiennent alors, pour des raisons d'économie, au strict minimum.

En second lieu, bien que les provinces aient convenu de réaffecter à d'autres activités de logement social leurs 25 % du PLRA, rien ne permet de s'assurer qu'elles le feront, ni de les sanctionner si elles ne le font pas. Les provinces pourraient utiliser ces fonds à de toutes autres fins.

OPTIONS

Ne rien changer

Le programme actuel présente de graves inconvénients, notamment :

a. l'incapacité de certains bénéficiaires à assumer les responsabilités financières et les charges courantes de réparation et d'entretien associées au statut de propriétaire;

b. la résistance du milieu, qui considère qu'on "fait cadeau" d'une maison à des ménages à faible revenu; et

c. les difficultés d'application des accords de subvention à long terme, notamment dans les régions isolées du Grand Nord.

Remplacer le programme par le programme proposé de logement communautaire avec des logements locatifs à frais partagés

Le Groupe d'étude propose au Groupe de travail, pour les zones urbaines, un nouveau programme de logement social. Celui-ci pourrait également être offert dans les

régions rurales et les petites localités. À l'heure actuelle, plusieurs provinces offrent, sous une forme ou une autre, des logements publics en milieu rural et dans les petites agglomérations. La solution proposée comporterait un programme semblable offrant des logements locatifs à loyer entièrement indexé sur le revenu.

Cette solution corrigerait les deux premiers inconvénients du statu quo. Elle ne serait probablement pas praticable dans les régions isolées, où un programme de logement locatif entraîne des difficultés administratives.

Adopter de nouveaux moyens d'exécuter le programme, par exemple des maisons à assembler, des maisons mobiles et d'autres formes de logements préfabriqués.

Certaines provinces ont mis à l'essai des programmes de maisons prêtes à assembler dans le cadre desquels le bénéficiaire reçoit les matériaux essentiels qu'il se charge d'assembler. Des logements préfabriqués ou des maisons mobiles peuvent être fournis à ceux qui ne sont pas en mesure de faire ce travail.

Cette formule comporterait des subventions initiales à l'achat des éléments à assembler et une option d'imputation des loyers sur le prix d'achat pour les maisons mobiles et autres logements préfabriqués. Il faudrait apporter certains changements au Code national du bâtiment afin d'assouplir certaines exigences trop rigoureuses.

Dans les régions isolées, cette option réduirait les besoins d'administration courante des subventions. Dans les zones rurales et les petites localités, un programme de ce genre soulève plusieurs inconnues -- taux d'utilisation, possibilité de revente avec bénéfice et résistance éventuelle du milieu. Un programme-pilote visant à évaluer le potentiel d'application d'une telle formule dans les régions rurales pourrait se révéler utile.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'élaborer deux stratégies distinctes, l'une pour les régions rurales et les petites localités, l'autre pour les régions isolées. À terme, la stratégie des régions rurales consisterait :

a. à faire appel, lorsque c'est possible, au Programme d'aide à la remise en état des logements;

b. à offrir des maisons prêtes à assembler financées par une subvention initiale, le bénéficiaire se chargeant des travaux d'assemblage;

c. à faire appel au programme de logement communautaire proposé pour offrir des logements locatifs aux clients qui ne peuvent construire eux-mêmes leur logement et en assurer l'entretien courant;

d. à faire appel le cas échéant au Programme de réparations d'urgence.

Le même ensemble de programmes serait offert dans les régions isolées, sauf que le programme de logement communautaire serait remplacé par un programme de location-achat dans le cadre duquel des logements préfabriqués, dont des maisons mobiles, seraient mis à la disposition des personnes non admissibles à une maison prête à assembler.

Comme l'utilisation de maisons prêtes à assembler est un phénomène relativement nouveau, il est proposé d'instaurer un programme-pilote. Entre temps, le programme d'accession à la propriété PRLA continuerait d'être appliqué dans les régions rurales à l'intention de ceux qui ont les moyens de payer et d'entretenir un logement. Il est proposé que, dans les régions isolées, le programme d'accession à la propriété soit remplacé par un programme de location-achat de logements préfabriqués.

Dans le cadre de la nouvelle stratégie du logement social, le gouvernement fédéral devrait chercher à faire partager aux provinces le coût de l'option recommandée. Les provinces qui assument la moitié du coût du programme pourraient jouer le rôle principal dans son exécution. Si la province ne participe pas au financement du programme, le gouvernement fédéral devrait se charger directement de son exécution.

PROGRAMME DE RÉPARATIONS D'URGENCE (PRU)
Société canadienne d'hypothèques et de logement

OBJECTIF

Le programme a pour objectif de faciliter la réparation des logements nettement inférieurs aux normes. De manière plus précise, il vise à :

a. fournir une aide aux propriétaires/occupants de logements nettement inférieurs aux normes, la priorité étant accordée aux plus mal logés qui ont le revenu le plus faible et la famille la plus nombreuse;

b. porter les logements inférieurs aux normes à un niveau acceptable de salubrité et de sécurité jusqu'à ce qu'un logement de remplacement puisse être trouvé.

RÉSULTATS ET BÉNÉFICIAIRES

Depuis l'instauration du programme au début des années 1970, près de 16,000 logements en ont bénéficié. Les bénéficiaires se retrouvent dans toutes les régions bien que, depuis quelques années, le programme n'ait presque pas été appliqué au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard.

En 1984, 1,961 logements ont bénéficié du PRU.

DOCUMENT HABILITANT

Loi nationale sur l'habitation, article 34.121

RESSOURCES **(millions $)**

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Subventions et contributions	2.3	3.0	3.0	3.2	3.3
	1984				
Administration	0.1				
Années-personnes	2				

DESCRIPTION

Le Programme de réparations d'urgence, qui s'appelait au début Programme de confort hivernal, permet d'apporter des réparations urgentes à des logements nettement inférieurs aux normes pour qu'ils soient plus chauds et plus sûrs, en attendant qu'un meilleur logement puisse être trouvé. La priorité est accordée aux familles autochtones, ce qui comprend les Indiens des réserves, les Indiens non inscrits, les Métis et les Inuit.

Une aide ponctuelle non remboursable est fournie aux demandeurs admissibles. L'aide maximale dépend de la zone où est situé le logement, les frais de construction étant plus élevés dans des régions rurales et isolées. Elle est fixée à 1,500 $ dans la zone 1, soit la partie méridionale de la plupart des provinces; à 2,500 $ dans la zone 2, soit la partie septentrionale de la plupart des provinces; et à 3,800 $ dans la zone 3, qui comprend le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest, le Labrador et le Grand Nord québecois.

L'exécution du PRU est assurée principalement contre rémunération par des agences locales, généralement des associations autochtones provinciales.

OBSERVATIONS

Le PRU a pour clientèle ceux dont le logement est en trop mauvais état pour pouvoir être complètement réparé grâce à un programme du genre du PAREL. À long terme, cette clientèle a besoin d'être relogée, ce qui n'est peut-être pas faisable pour toutes sortes de raisons, dont la rareté des logements subventionnés et le fait que les intéressés ou bien ne peuvent pas ou ne veulent pas assumer les responsabilités financières d'une maison neuve ou bien ne souhaitent pas déménager. À court terme, le programme permet d'effectuer les réparations d'urgence.

Bien qu'il soit offert à tous ceux qui en ont besoin, le PRU bénéficie presque exclusivement aux autochtones. Cela est dû principalement à la faiblesse des ressources financières et au caractère pressant des besoins des autochtones.

Quelques provinces offrent des programmes du même genre, mais aucune n'accorde la priorité aux autochtones.

Les mesures de contrôle du programme laissent beaucoup à désirer, mais elles font actuellement l'objet d'améliorations conçues pour mieux orienter l'aide en faveur de groupes-cibles.

OPTIONS

Maintenir le programme en faveur des autochtones

Il s'agit d'un programme dont le budget est limité, mais qui répond aux besoins les plus urgents d'un groupe non desservi par les autres programmes. Cette solution consisterait à maintenir le programme à l'intention des ménages autochtones, les provinces étant incitées à offrir une aide du même genre aux autres ménages à faible revenu.

Intégrer le programme à un programme de logement des ruraux et des autochtones à frais entièrement partagés

Le PRU est un élément du Programme de logement des ruraux et des autochtones, dans le cadre duquel il peut-être utilisé pour répondre à des besoins critiques. Si l'on rétablit le partage des frais du PLRA, le PRU pourrait y être inclus. Il pourrait alors être offert aux autochtones et aux non-autochtones dont les besoins sont pressants.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'incorporer le PRU à un programme révisé de logement des ruraux et des autochtones, dont le coût serait partagé avec les provinces.

PROGRAMME DE LOGEMENT DANS LES RÉSERVES
Société canadienne d'hypothèques et de logement

Remarque : Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) fournissent une aide au logement aux Indiens vivant dans les réserves. En 1984-1985, les programmes d'AINC ont coûté environ 102 millions de dollars et ceux de la SCHL à peu près 88 millions. Cette évaluation porte sur les programmes de logement qu'offre la SCHL dans les réserves, à l'exception du PAREL destiné aux réserves, qui est abordé dans l'évaluation du Programme d'aide à la remise en état des logements.

OBJECTIF

Le programme a pour objectif de fournir, par l'entremise des conseils de bandes indiennes, des logements modestes et abordables aux particuliers et aux familles autochtones vivant dans les réserves.

RÉSULTATS ET BÉNÉFICIAIRES

Environ 4,100 logements ont été construits dans les réserves entre 1978 et 1984 dans le cadre du programme de l'article 56.1. En 1985, il s'en construira 1,200 de plus. Depuis 1962, 1,280 logements au total ont bénéficié de prêts directs au titre de l'article 59. En 1984, des prêts directs ont été accordés à 29 propriétaires et à l'égard de 122 logements de l'article 56.1.

DOCUMENT HABILITANT

Loi nationale sur l'habitation, Partie 1, article 56.1, article 59 et article 37.1.

RESSOURCES **(millions $)**

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Subventions et contributions					
Article 56.1	18.1	20.9	28.3	35.4	39.3
Soutien du programme	Compris dans le Logement des ruraux et autochtones				
Non-budgétaire					
Soutien du programme	Compris dans le Logement des ruraux et autochtones				
Article 59	Compris dans le Logement des ruraux et autochtones				

	1984
Administration (art. 56.1)	0,5
Années-personnes (art. 56.1)	12

DESCRIPTION

Le programme a été institué en 1978 parce que les subventions initiales accordées au titre des programmes de logement d'AINC étaient jugées insuffisantes pour permettre la construction d'habitations convenables dans les réserves. Comme le logement n'est pas un droit prévu dans les traités, il a été décidé que les bénéficiaires d'une aide au logement dans les réserves contribueraient au moins dans la mesure de leurs ressources.

C'est pourquoi on a modifié la Partie 1 et l'article 56.1 de la LNH pour permettre de recourir à des prêts du secteur privé dans les réserves et pour assimiler les conseils de bandes aux groupes coopératifs et sans but lucratif admissibles à des bonifications d'intérêt.

Le Programme de logement social de l'article 56.1 fonctionne dans les réserves à peu près de la même façon qu'ailleurs. Il permet d'obtenir sur le marché privé des prêts couvrant jusqu'à 100 % des coûts d'établissement et verse ensuite une subvention annuelle destinée à ramener le taux d'intérêt obtenu à 2 %.

L'aide prévue à l'article 56.1 est généralement combinée à la participation financière d'AINC, dont les bandes se servent comme apport propre pour leurs projets de logement. Cette participation va de 19,000 $ à 50,000 $ et prend la forme de subventions initiales. Presque tous les occupants paient un loyer proportionné à leur revenu plutôt qu'un loyer correspondant à la limite inférieure des prix du marché, ce qui est nécessaire en raison du faible revenu moyen des habitants des réserves.

Outre l'aide prévue à la Partie 1 et à l'article 56.1, on peut offrir dans les réserves des prêts directs au titre de l'article 59. Ces prêts sont octroyés dans l'éventualité où les bailleurs de fonds privés ne veulent pas accorder de crédit, soit pour des projets visés à l'article 56.1, soit pour des logements non subventionnés occupés par le propriétaire.

Les bandes peuvent obtenir des prêts au titre de l'article 37.1 (financement pour la préparation de projets) pour élaborer des propositions dans le cadre de l'article 56.1. Si la proposition est abandonnée après l'octroi du prêt, celui-ci peut être radié à certaines conditions.

Les propositions sont examinées et approuvées par la SCHL, qui tient compte de l'économie du projet et des priorités d'AINC à l'égard des bandes.

OBSERVATIONS

Le fait qu'un même groupe-cible reçoive des subventions au logement à la fois d'AINC et de la SCHL semble donner lieu à un chevauchement administratif. Étant donné ses responsabilités à l'égard des Indiens inscrits, il serait indiqué qu'AINC prenne cette aide financière en charge.

Les subventions au logement du gouvernement fédéral ne sont pas, semble-t-il, également accessibles à toutes les réserves étant donné que certaines, mieux au fait des rouages, reçoivent de l'aide à la fois de la SCHL et d'AINC tandis que les autres ne touchent que les subventions initiales d'AINC.

L'un des objectifs des programmes fédéraux destinés aux Indiens est d'encourager ces derniers à devenir autonomes dans les réserves. Or, à l'heure actuelle, le programme ne favorise pas la réalisation de cet objectif à cause des

formalités complexes qu'il faut remplir dans le cadre de l'article 56.1 de la LNH. En revanche, comme il repose sur l'octroi de prêts hypothécaires comportant des remboursements mensuels, il rend les Indiens responsables du financement de leur logement au même titre que la plupart des autres Canadiens.

AINC propose d'instaurer une nouvelle formule de financement global qui permettrait aux bandes indiennes de contrôler les fonds qui leur sont fournis pour l'ensemble de leurs besoins, logement compris. Une subvention unique au titre du logement dans les réserves serait conforme à cette proposition de dévolution.

Il est peut-être louable de vouloir offrir dans les réserves les mêmes programmes qu'ailleurs, mais la stratégie proposée de logement social fait appel à une participation financière accrue des provinces, qui sont généralement peu disposées à partager le coût des programmes destinés aux réserves. La contribution d'AINC au logement dans les réserves pourrait remplacer la part des provinces, mais cela risque de ne pas être conforme à la nouvelle attitude du gouvernement vis-à-vis du financement des programmes destinés aux Indiens.

AINC et les bandes indiennes ne possèdent pas toujours l'expérience et les ressources techniques nécessaires pour mettre en oeuvre et gérer les programmes de logement, mais les compétences voulues pourraient être obtenues à contrat de la SCHL.

OPTIONS

Continuer d'appliquer le Programme de logement dans les réserves de la SCHL au titre de l'article 56.1, parallèlement aux subventions initiales d'AINC.

Transférer à AINC tous les programmes de subvention au logement dans les réserves. S'il semble indiqué de regrouper les subventions au logement à AINC, il serait difficile d'amener les bailleurs de fonds privés à accorder des prêts dans les réserves si la SCHL ne continue pas d'offrir une assurance hypothécaire.

Transférer à la SCHL tous les programmes d'aide au logement dans les réserves. En raison de l'importance croissante du gouvernement autonome des Indiens, il semble nécessaire de laisser à AINC la charge des programmes dans les réserves.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de transférer à AINC tous les programmes de subvention au logement dans les réserves. Pour encourager le maintien du recours aux prêts remboursables plutôt que l'utilisation de subventions initiales, la SCHL devrait, dans les réserves, continuer d'offrir sous subvention des prêts directs ou assurés. AINC ou la bande intéressée pourrait obtenir à contrat de la SCHL les compétences techniques nécessaires.

4. LE MARCHÉ DU LOGEMENT

INTRODUCTION

Dans le domaine des marchés du logement et des hypothèques, le Groupe d'étude a examiné plusieurs programmes de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) qui ont pour objectif premier de faciliter le fonctionnement du marché privé. Le principal de ces programmes, et de loin, est le Programme d'assurance-prêt hypothécaire, encore que plusieurs grands programmes de stimulation du marché, qui ont été supprimés graduellement, aient également fait l'objet d'un examen. Le Groupe d'étude s'est également penché sur un certain nombre d'importantes mesures fiscales touchant le logement. Enfin, il a jugé nécessaire d'analyser certaines questions de fonctionnement du marché qui ne sont pas rattachées à tel ou tel programme, notamment : les problèmes de la construction de logements locatifs au Canada, le recours au secteur de l'habitation pour stimuler la croissance économique et l'utilité éventuelle de plusieurs nouvelles catégories de titres hypothécaires.

GÉNÉRALITÉS

Cette section expose les conclusions générales du Groupe d'étude dans le domaine du marché du logement. Les recommandations précises sont formulées à la rubrique suivante.

Accès à la propriété

On trouverait peu de gens pour prétendre que le marché du logement à vendre a besoin d'interventions importantes des pouvoirs publics à l'heure actuelle. Les propriétaires actuels et les acheteurs de logements neufs bénéficient déjà, dans le cadre des programmes existants, d'avantages appréciables. Le Programme d'assurance-prêt hypothécaire, en diminuant les risques courus par les prêteurs, permet aux ménages d'acheter un logement moyennant un apport de fonds propres relativement faible, et la SCHL offre des prêts directs à ceux que les bailleurs de fonds privés ne desservent pas. L'exonération fiscale des gains en capital sur la résidence principale est un important avantage consenti aux propriétaires.

Il est reconnu que les jeunes ménages qui essaient de devenir propriétaires ont souvent du mal à mettre de côté l'argent nécessaire à l'acompte et à acquitter les mensualités hypothécaires des premières années. De nouveaux types de prêts hypothécaires à plus long terme pourraient se révéler utiles en réduisant quelque peu les mensualités des premières années et en offrant une plus grande souplesse sur le plan des conditions et des dates de renouvellement. Les programmes qui visaient à aider les jeunes ménages à devenir propriétaires, notamment le Programme d'aide à l'accession à la propriété (PAAP), le Programme canadien d'encouragement à l'accession à la propriété (PCEAP) et le Régime enregistré d'épargne-logement (REEL), sont désormais abolis. Ils coûtaient cher à l'État et, jusqu'à un certain point, le PAAP incitait les gens à s'acheter une maison avant d'être vraiment en mesure d'en supporter le fardeau financier. Aucune initiative nouvelle n'est proposée dans ce domaine, mis à part l'examen de certains nouveaux titres hypothécaires.

Logement locatif

On ne construit pas suffisamment de logements locatifs dans un certain nombre de villes. L'écart entre les loyers du marché (ceux que le marché accepte) et les loyers économiques (les loyers requis pour financer toutes les dépenses et dégager un bénéfice raisonnable) est tout simplement trop important. Nombre des promoteurs naguère actifs sur le marché du logement locatif ont abandonné la partie. La situation de ce marché est attribuée à un ensemble de facteurs -- contrôle des loyers, niveau élevé des taux d'intérêt réels et incertitude quant à leur évolution future, effet perturbateur de l'inconstance des mesures de stimulation de l'État et incertitude au sujet de leur avenir.

La solution, au niveau fédéral, du problème de la construction de logements locatifs devrait, dans l'idéal, s'attaquer aux causes plutôt qu'aux symptômes. Cependant, le contrôle des loyers relève des provinces, et il est difficile d'isoler les taux d'intérêt hypothécaires du marché général de l'argent. L'effet des changements démographiques sur la demande de logements locatifs au cours de la prochaine décennie n'est pas entièrement déterminé. Bien qu'il ne soit pas convaincu que les facteurs de fond puissent être entièrement réglés à l'heure actuelle, le Groupe d'étude propose d'examiner certaines modifications du régime fiscal existant qui, à son avis, contribueront à

améliorer la situation. Il demeure persuadé que, aussi tentants qu'ils puissent paraître, les grands programmes de stimulation incontrôlés sont inopportuns à l'heure actuelle, car ils coûtent cher au trésor public et empêchent l'industrie de s'adapter comme elle le devrait à l'évolution de l'offre et de la demande.

Même si le contrôle des loyers est perçu de façon très différente selon les milieux, il paraît évident que, combiné à un certain nombre d'autres facteurs, il a perturbé le fonctionnement du marché. Il a aggravé l'écart entre les loyers du marché et les loyers économiques, a créé un climat de méfiance chez nombre de fournisseurs de logements et risque d'entraîner une détérioration croissante des immeubles de rapport, les propriétaires remettant à plus tard les dépenses d'entretien nécessaires. Comme le contrôle des loyers est du ressort exclusif des provinces, on ne voit pas trop quelles mesures le gouvernement fédéral pourrait prendre, si tant est qu'il puisse faire quelque chose. Selon certains, il devrait se garder d'intervenir dans le dossier du logement locatif de façon que les provinces soient poussées à abolir le contrôle des loyers. Il en résulterait probablement une aggravation de la situation jusqu'à ce que les provinces soient obligées d'agir. Même si le gouvernement fédéral n'a pas à régler les problèmes entraînés par le contrôle des loyers, il pourrait lui être difficile de ne pas intervenir si des problèmes graves surgissaient. Il pourrait, par exemple, cesser de verser aux provinces qui contrôlent les loyers certaines formes d'aide, encore qu'on ne sache pas trop de quelles formes d'aide il pourrait s'agir. Il ne serait certainement pas indiqué de bloquer les programmes de logement social pour essayer de forcer les provinces à lever le contrôle des loyers, car le problème n'a pas grand rapport avec le logement social, et ce seraient les nécessiteux qui en souffriraient le plus. La solution la plus judicieuse consisterait pour le gouvernement fédéral à amorcer avec les provinces des négociations visant la suppression ordonnée du contrôle des loyers. Même si ce processus promet d'être long et n'offre aucune garantie de réussite, une modification du régime fiscal fédéral pourrait aider les provinces à abolir progressivement le contrôle des loyers.

En matière de logement locatif, le Groupe d'étude est d'avis que les mesures qui pourraient être adoptées pour stimuler la production de logements locatifs devraient être plus stables, moins coûteuses pour l'État et mieux

contrôlées que les initiatives de stimulation antérieures. Comme certains ensembles résidentiels pourraient plus facilement accéder à la viabilité économique grâce à de nouveaux types d'hypothèques, le Groupe d'étude estime que ceux-ci doivent être examinés. Il recommande aussi qu'on étudie les changements susceptibles d'être apportés au régime fiscal des immeubles locatifs pour le rendre comparable à celui des autres placements, ainsi que la possibilité d'offrir un encouragement fiscal à la construction de logements locatifs qui soit rigoureusement contrôlé et orienté en faveur des groupes-cibles. Il convient de souligner le risque que présente l'exécution d'une étude de ce genre : il est possible qu'elle incite l'industrie à prévoir l'instauration d'un nouveau grand programme de subvention. Aussi faudrait-il procéder avec soin à cette étude pour éviter de perturber le processus d'adaptation du marché du logement locatif.

Le Groupe d'étude a donc choisi de recommander une réponse limitée au problème du logement locatif qui vient d'être décrit. Dans la section consacrée au logement social, des initiatives beaucoup plus ambitieuses sont proposées pour mettre des logements locatifs à la disposition des ménages à faible revenu.

Le logement comme outil de politique économique

Il y a longtemps que l'État recourt à la stimulation du marché du logement pour influer sur la conjoncture économique générale. Cependant, étant donné que la série récente de programmes de stimulation a maintenant pris fin, cet outil économique n'est guère utilisé à l'heure actuelle. Ces efforts ont donné les résultats économiques visés parce que le secteur du bâtiment réagit relativement vite, stimule d'autres branches d'activité et emploie beaucoup de main-d'oeuvre. Cependant, l'utilisation du marché de l'habitation comme levier économique peut avoir des effets négatifs sur ce marché et sur l'industrie du bâtiment. Utilisées à mauvais escient, des mesures de ce genre risquent d'accroître l'instabilité de l'industrie. Les crises succèdent souvent aux périodes d'expansion engendrées par les programmes de stimulation. Il est avéré que ces mesures accroissent le niveau général d'activité économique, mais elles n'ont souvent pour effet que de hâter des activités de production qui auraient probablement eu lieu de toute façon. Le Groupe d'étude est d'avis qu'il faut éviter d'utiliser le secteur de l'habitation dans le seul but de stimuler la croissance économique. On dispose,

en effet, d'outils fiscaux et monétaires plus larges qui ont un impact plus général et ne perturbent pas exagérément le marché de l'habitation. Cela dit, le secteur du logement a un rôle à jouer dans la croissance économique, et l'on ne doit pas exclure l'utilisation de mesures bien conçues et contrôlées pour stimuler la construction domiciliaire dans le cadre d'une stratégie économique plus large. Des mesures de ce genre doivent tenir compte des besoins de logement et des caractéristiques du marché de l'habitation aussi bien que d'objectifs économiques plus généraux, et être élaborées en consultation avec l'industrie du bâtiment.

La remise en état des logements prend une place croissante dans l'activité économique; en fait, il se peut qu'elle dépasse bientôt la construction en termes de capitaux investis. Il s'agit d'une activité à forte intensité de main-d'oeuvre, qui fait travailler un grand nombre de petites entreprises. Le Groupe d'étude est d'avis qu'il faudrait cesser de la subventionner sauf pour favoriser le logement social. Il convient peut-être, néanmoins, de maintenir l'aide publique au transfert de technologie, à la recherche et au développement.

Titres hypothécaires

Un certain nombre de nouvelles formules d'hypothèques et de nouveaux moyens de mobiliser des fonds hypothécaires sont actuellement à l'étude :

a. des valeurs hypothécaires, qui pourraient aider les prêteurs à mobiliser des sources de fonds non disponibles actuellement pour les hypothèques ordinaires et qui aideraient les emprunteurs en mettant de nouveau à leur disposition des hypothèques à long terme;

b. des hypothèques indexées, qui pourraient aider les nouveaux propriétaires en diminuant les versements des premières années, ainsi que les promoteurs de logements locatifs (promoteurs privés, coopératives et organismes à but non lucratif) en allégeant leurs besoins de trésorerie au cours des premières années;

c. des prêts hypothécaires avec participation au capital, qui pourraient aider les emprunteurs à obtenir des conditions plus avantageuses en partageant avec le prêteur le capital accumulé dans la résidence;

d. des hypothèques inversées ou rentes hypothécaires, qui pourraient aider les propriétaires âgés en leur donnant accès à une partie du capital que représente leur résidence.

Toutes ces formules risquent de se heurter à une certaine résistance sur le marché. Elles obligeraient les prêteurs à mettre en place des mécanismes nouveaux, les risques sont difficiles à prévoir, et l'on ne sait trop dans quelle mesure les consommateurs seraient intéressés.

L'adoption des propositions de modification de la Loi sur l'intérêt permettrait l'instauration d'hypothèques à long terme et est indispensable si l'on veut que des valeurs hypothécaires puissent servir à les financer.
On pourrait également par la même occasion instituer des hypothèques indexées.

Le Groupe d'étude estime que le marché des hypothèques, comme celui du logement, devrait subir un minimum d'interventions. En conséquence, l'adoption des propositions de modification de la Loi sur l'intérêt devrait être considérée par le secteur privé comme une occasion d'évaluer l'intérêt de ces nouveaux titres et de les offrir le cas échéant. La SCHL et le ministère des Finances devront collaborer avec les prêteurs et les promoteurs pour étudier les nouvelles formules hypothécaires et en favoriser l'utilisation, notamment en les mettant éventuellement à l'essai dans des projets pilotes d'envergure limitée.

Le Programme d'assurance-prêt hypothécaire a un rôle à jouer pour faciliter l'instauration de ces nouvelles formes d'hypothèques si elles se révèlent valables. En règle générale, elles devraient, en matière d'assurance, être assujetties aux conditions et aux critères que la SCHL applique aux hypothèques classiques.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

À l'égard du marché du logement et du marché des hypothèques, le Groupe d'étude soumet à la considération du Groupe de travail un certain nombre de recommandations qui visent à faciliter la solution des problèmes décrits dans les paragraphes qui précèdent.

L'assurance publique des prêts hypothécaires contribue de façon importante à assurer aux habitants de toutes les régions l'accès au financement hypothécaire et a aidé par le

passé à soutenir la construction de logements locatifs. Dans l'état actuel de l'industrie privée de l'assurance hypothécaire, la privatisation n'est pas une option réaliste pour l'avenir prévisible. Il est proposé d'apporter certaines améliorations au programme afin de redresser la situation du Fonds d'assurance hypothécaire, mais il est essentiel de poursuivre la politique d'égalité d'accès à l'assurance-prêt hypothécaire à l'échelle nationale. Parmi les changements proposés figurent une réduction de la protection actuelle de 100 %, un barème de primes reposant sur des principes actuariels sains et la possibilité que les primes soient renouvelables au lieu de s'appliquer à toute la durée de l'hypothèque.

Toujours dans le but de favoriser le bon fonctionnement du marché privé, le Groupe d'étude propose d'examiner deux changements possibles de la Loi de l'impôt sur le revenu qui toucheraient les immeubles locatifs -- soit l'abolition de la catégorie des propriétés de plus de 50 000 $ et l'inclusion des immeubles locatifs dans la définition d'un "ancien bien d'entreprise", deux mesures qui influent sur le montant admissible de la déduction pour amortissement ou de la déduction au titre des gains en capital. De plus, il est proposé d'étudier la possibilité d'élaborer un encouragement fiscal à la construction de logements locatifs qui serait de longue durée, assorti de règles rigoureuses en matière de coûts accessoires et applicable uniquement aux ensembles résidentiels qui répondent aux besoins réels d'une région donnée.

En ce qui concerne les formules hypothécaires innovatrices, le Groupe d'étude recommande que les propositions de modification de la Loi sur l'intérêt soient adoptées pour permettre d'offrir des hypothèques à long terme, des valeurs hypothécaires et des hypothèques indexées. La SCHL et le ministère des Finances devraient collaborer avec les prêteurs et les promoteurs à l'étude et à la diffusion de ces formules d'hypothèques, en faisant appel le cas échéant au budget de recherche et de développement de la SCHL. Le Programme d'assurance-prêt hypothécaire de la SCHL devrait pouvoir s'appliquer aux nouvelles formules d'hypothèques de la même façon qu'aux hypothèques classiques.

Il est recommandé de laisser intact le régime fiscal des gains en capital sur la résidence principale en raison des grandes conséquences économiques et politiques de tout changement éventuel. On souligne cependant que, si l'on

devait envisager quelque changement, il serait opportun d'y procéder maintenant en raison de l'exonération générale des gains en capital instaurée par le budget de mai 1985.

Le Programme de banque de terrains à bâtir vise actuellement à viabiliser les terrains existants et à les vendre sans retard au meilleur prix possible. Les acquisitions de terrains ont pris fin. Le Groupe d'étude admet que, dans ce domaine, les décisions doivent être prises au vu de chaque cas, mais il recommande que la SCHL adopte peu à peu pour règle de vendre les terrains en l'état au lieu de consacrer des fonds publics à leur viabilisation.

Il est recommandé d'envisager d'éliminer le Programme de protection des taux hypothécaires du fait qu'il est très peu utilisé et qu'il est peu probable qu'il le soit beaucoup plus dans l'avenir prévisible.

INCIDENCES

Incidences financières

Les recommandations relatives au marché du logement ne se traduiront pas par des économies immédiates pour le gouvernement fédéral. La modification éventuelle de la Loi de l'impôt sur le revenu se solderait par un manque à gagner. L'élimination du Programme de protection des taux hypothécaires et la modification du Programme de banque de terrains à bâtir permettraient de réaliser de modestes économies. Le coût du programme susceptible d'être élaboré à l'issue de l'étude d'un encouragement fiscal à la construction de logements locatifs ne serait connu qu'une fois l'étude achevée.

Les dépenses de la SCHL au titre du marché du logement sont relativement faibles et en baisse. Le Groupe d'étude compte que cette tendance se maintiendra et lance une mise en garde contre le retour éventuel à des programmes coûteux de stimulation du marché tels que ceux appliqués pendant les années 1970 et au début des années 1980.

Les propositions de redressement du Fonds d'assurance hypothécaire devraient à terme réduire les obligations financières du gouvernement fédéral. L'actuel déficit actuariel de 786 millions de dollars ne peut sans doute pas être éludé, mais les changements recommandés auraient pour effet d'exposer dorénavant l'État à des risques beaucoup plus faibles.

Incidences organisationnelles

Les recommandations relatives au marché du logement devraient entraîner des réactions relativement mineures. L'industrie du logement et celle du bâtiment n'escomptent pas d'initiatives importantes du gouvernement à l'heure actuelle, mais elles verraient d'un bon oeil une intervention fédérale dans le dossier du contrôle des loyers. L'industrie sera intéressée par l'étude proposée d'un encouragement fiscal à la construction de logements locatifs qui soit plus modeste et mieux orienté. Il importe que cette étude soit menée avec diligence afin d'éviter que l'industrie n'adopte une attitude d'attentisme. L'exclusion d'un retour à des programmes massifs de stimulation à court terme va dans le sens des conclusions d'un sous-comité fédéral-provincial sur le marché de l'habitation et est conforme aux consultations que le Groupe d'étude a menées auprès de l'industrie.

La Compagnie d'assurance hypothécaire du Canada, le seul assureur hypothécaire privé, accueillera sans doute défavorablement la décision de ne pas privatiser l'assurance hypothécaire.

Incidences législatives

Les recommandations de modification du Programme d'assurance-prêt hypothécaire obligeront à modifier la Loi nationale sur l'habitation.

Le changement du régime fiscal des immeubles locatifs nécessiterait une modification de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Les propositions de modification de la Loi sur l'intérêt devraient être adoptées si l'on veut promouvoir l'utilisation de certaines nouvelles formes d'hypothèques.

4. LE MARCHÉ DU LOGEMENT

- Évaluation des programmes -

ASSURANCE-PRÊT HYPOTHÉCAIRE
Société canadienne d'hypothèques et de logement

OBJECTIF

Le Programme d'assurance-prêt hypothécaire a pour objectif déclaré de favoriser le bon fonctionnement du marché hypothécaire et du marché du logement en jouant un rôle directeur dans le domaine de l'assurance hypothécaire non subventionnée tout en poursuivant d'autres objectifs.

L'assurance hypothécaire contribue à la réalisation de cet objectif en encourageant la circulation des fonds hypothécaires de manière à faciliter l'accès à la propriété et à promouvoir l'investissement dans le logement locatif.

RÉSULTATS ET BÉNÉFICIAIRES

En 1984, 42 % des prêts hypothécaires résidentiels consentis par des établissements ont été assurés et 89 % d'entre eux l'ont été par la SCHL. Cette année-là, la SCHL a assuré l'hypothèque de quelque 164,000 logements nouveaux ou existants. Le gros de ces prêts représentaient de 80 % à 90 % de la valeur d'emprunt du bien immobilier.

L'assurance hypothécaire protège les établissements de prêt et, dans une certaine mesure, leurs actionnaires, en réduisant les risques inhérents aux prêts à coefficient élevé. Elle aide également les propriétaires en leur facilitant l'accès à ces prêts. La loi oblige la plupart des établissements de prêt à ne consentir que des prêts correspondant à plus de 75% de la valeur d'expertise du bien immobilier, s'ils sont assurés.

DOCUMENT HABILITANT

La Partie 1 de la Loi nationale sur l'habitation (LNH, 1954) donne le pouvoir d'assurer les prêts hypothécaires et établit le Fonds d'assurance hypothécaire (FAH) à titre de compte distinct géré par la SCHL.

RESSOURCES (millions $)

	1983	1984
Frais administratifs (1)	58	66
Réclamations et autres frais	290	611
Total des frais	348	677
Exonération de remboursement	-	308
Primes et autres revenus	88	96
Total des revenus	88	404
Perte nette	260	273
Actifs	322	272
Dettes (2)	835	1058
Déficit	513	786
Budgétaire voté - exonération de remboursement de prêts (3)	-	308
Budgétaire statutaire (4)	-	60
Années-personnes (1)	1323	1350

NOTES

1. Comprend les frais directs d'exploitation, de soutien et de fonctionnement.
2. Comprend une provision pour les pertes futures à l'égard des réclamations.
3. Cette somme est incluse dans les revenus.
4. Crédits nets accordés à la SCHL pour couvrir ses besoins de liquidités - inscrits comme prêt par la SCHL et comme dépenses budgétaires par le Canada.

DESCRIPTION

Aux termes de ce programme, la SCHL assure, en tant qu'administrateur du FAH, les prêts admissibles consentis en première hypothèque par des prêteurs privés agréés. Contre versement d'une prime par l'emprunteur, le prêteur est protégé contre le non-remboursement. Il est possible d'obtenir une assurance pour financer des logements nouveaux ou existants, des logements locatifs privés ainsi que des ensembles de logements coopératifs et sans but lucratif. Le FAH est censé s'autofinancer.

Le FAH a des problèmes de solvabilité et de liquidité. À la fin de 1984, le déficit actuariel s'élevait à 786 millions de dollars. La SCHL prévoit qu'il tombera à 165 millions à la fin de la décennie en supposant que le gouvernement consente à la radiation de 510 millions de dollars au cours des trois prochaines années en sus des 308 millions radiés en 1984.

Les problèmes du FAH sont dus en grande partie au grand nombre de non-remboursements survenus dans le cadre du Programme d'aide au logement locatif (PALL) et du Programme d'aide à l'accession à la propriété (PAAP) ainsi qu'aux difficultés économiques de l'Alberta. Autre facteur, les primes et les droits de demande ont toujours été trop faibles. La SCHL a récemment revisé son tarif, mais les primes d'assurance pour certains prêts à risque élevé semblent encore beaucoup trop faibles du point de vue actuariel.

Les biens immobiliers acquis par le FAH en dédommagement des non-remboursements sont actuellement évalués à 149 millions de dollars, bien que les frais d'acquisition et les autres frais se soient montés à 315 millions. L'incapacité de vendre ces biens contribue aux problèmes de liquidité du FAH.

OBSERVATIONS

Bien que trois assureurs hypothécaires privés se soient déjà partagés environ deux tiers du marché, il n'en reste plus qu'un seul qui détient environ 13 % du marché. La Compagnie d'assurance hypothécaire du Canada (CAHC) a essuyé de grosses pertes ces dernières années et ne pourra peut-être pas survivre sans l'aide du gouvernement.

Les grandes différences entre la CAHC et la SCHL (FAH) sont les suivantes :

a. le FAH ne paie pas d'impôts et n'est pas assujetti aux exigences du Département des assurances en ce qui concerne le rapport entre l'avoir propre et les assurances souscrites;
b. le FAH accorde une protection intégrale au prêteur pour le capital dû et tous les frais, tandis que la CAHC peut limiter ses risques en se prévalant de ce qu'il est convenu d'appeler "le règlement de l'option B", c'est-à-dire qu'elle n'assure le

prêteur que jusqu'à concurrence de 25 % des frais et lui laisse la propriété du bien;

c. la CAHC offre une prime renouvelable à court terme outre une prime à plus long terme semblable à celle de la SCHL, mais peu de prêteurs s'en prévalent;

d. la CAHC n'assure pas d'ensembles de logements sociaux et, à l'heure actuelle, ne dessert que les grands centres urbains; et

e. la CAHC assure très peu de logements locatifs à l'heure actuelle (à cause des faibles primes), mais elle assure des hypothèques commerciales et industrielles.

Aux États-Unis et en Autralie, il existe à la fois des assureurs hypothécaires privés et publics. Au Canada, seule la province de l'Alberta possède un régime d'auto-assurance. La Colombie-Britannique a mis sur pied un programme de deuxièmes hypothèques subventionnées à l'intention de ceux qui achètent un logement pour la première fois, ce qui réduit le besoin d'assurance hypothécaire de ce groupe d'acheteurs en contribuant à maintenir les premières hypothèques à un niveau inférieur à 75 % de la valeur du bien.

Même au cours des cinq dernières années, divers objectifs ont été fixés à l'assurance hypothécaire publique, notamment :

a. l'objectif général, qui consiste à encourager une offre suffisante de crédits pour le logement;

b. assurer l'accès aux prêts des secteurs qui ne seraient peut-être pas desservis autrement (p. ex. collectivités éloignées, villes tributaires de l'exploitation d'une seule ressource, ensembles locatifs);

c. promouvoir et favoriser la création de nouveaux titres hypothécaires;

d. permettre la mise en oeuvre de programmes de logement social;

e. favoriser le respect de normes de logement et de milieu de vie collectif;

f. abaisser les versements initiaux afin qu'un plus grand nombre de personnes puissent avoir accès au marché du logement;

g. encourager le développement d'un marché hypothécaire secondaire afin d'augmenter l'offre de fonds hypothécaires.

Certains de ces objectifs (b, c, d) vont à l'encontre du principe d'autofinancement, qui est considéré comme un paramètre important du régime public d'assurance hypothécaire au Canada. Il pourrait même en être ainsi de l'objectif f., puisque le montant du versement initial serait normalement fonction du risque que le FAH est disposé à courir. Il se peut que d'autres objectifs ne soient plus pertinents étant donné la santé relative du marché hypothécaire par rapport aux autres marchés de capitaux (a, g) ou soient devenus superflus compte tenu des règlements et des services municipaux (e). On peut enfin soutenir que, exception faite de ceux qui entrent en conflit avec le principe de l'autofinancement, ces objectifs pourraient être atteints par un régime privé d'assurance hypothécaire.

Pour que le régime public d'assurance hypothécaire puisse s'autofinancer intégralement, il faudrait ou bien établir les primes en fonction du risque, ce qui les rendrait trop élevées pour certains secteurs du marché, ou bien renoncer complètement à certains objectifs sociaux (b, c, d) qui comportent de gros risques ou des coûts impossibles à chiffrer. L'intervention de l'État ne serait alors plus nécessaire sauf pour empêcher la création d'un monopole.

Par contre, si les objectifs sociaux sont primordiaux, on pourrait en acquitter partiellement le coût à l'aide des bénéfices dégagés par les activités rentables ou exclure du régime les demandeurs qui n'ont pas les moyens de payer les primes quitte à les subventionner plus directement.

Plusieurs commentateurs ont avancé qu'un régime de réassurance publique pourrait servir de protection contre les risques catastrophiques. Toutefois, la réassurance n'implique pas l'intervention de l'État, sauf peut-être en ce qui concerne les objectifs sociaux. Elle pourrait être fournie par le secteur privé, sans doute par les sociétés internationales qui peuvent répartir plus largement les risques.

Bien que le secteur privé de l'assurance hypothécaire éprouve actuellement des difficultés financières, l'expérience montre ailleurs que sa situation n'a rien d'irréversible pour peu que s'assainissent les conditions de concurrence.

La SCHL est en train d'évaluer de fond en comble le programme, et les résultats sont attendus à la fin de 1985.

Le Groupe d'étude s'est demandé si l'assurance-prêt hypothécaire pourrait s'intégrer dans le dispositif que propose d'établir le Groupe d'étude sur les services et les subventions aux entreprises, de façon à fournir des services financiers intégrés à la petite entreprise. Étant donné que les bénéficiaires de l'assurance hypothécaire sont généralement des établissements de prêt et des particuliers, ce regroupement ne paraît pas indiqué.

OPTIONS

Maintenir le programme tel quel en lui apportant quelques améliorations

Ces améliorations permettraient d'administrer le FAH selon des méthodes plus commerciales, mais l'objectif premier de la politique gouvernementale, c'est-à-dire l'égalité d'accès à l'échelle nationale, resterait primordiale. Il serait possible de reformuler certains aspects du programme afin d'améliorer la situation financière du Fonds, tout en conservant une variété d'objectifs.

Concevoir le programme selon des modalités strictement commerciales

Les primes seraient établies en fonction des risques. Quant aux opérations d'assurance liées à la réalisation d'objectifs sociaux, trois options se présentent : les abandonner complètement; percevoir des primes suffisantes, l'État aidant alors les emprunteurs à les payer en leur versant des subventions directes; percevoir des primes insuffisantes, l'État s'engageant alors à l'avance à résorber le déficit de certains types de programmes.

Supprimer le régime public d'assurance hypothécaire

Permettre au secteur privé de fournir l'assurance hypothécaire selon les critères commerciaux, avec un régime de réassurance du secteur privé. Quant aux éléments considérés comme non assurables en raison du risque élevé ou de l'impossibilité de fixer les primes, la SCHL souscrirait la réassurance ou obtiendrait les services d'assurance à contrat. Cette mesure n'assure pas au gouvernement des

économies aisément quantifiables, mais elle limiterait les risques et réduirait les services parallèles.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir le programme en l'améliorant. Compte tenu de l'évolution récente de l'assurance hypothécaire tant publique que privée au Canada, il n'est peut-être pas possible, ni même souhaitable, que le gouvernement se retire du marché à l'heure actuelle. Il n'est pas sûr que le secteur privé de l'assurance hypothécaire puisse survivre à long terme; il n'est pas sûr non plus qu'il puisse à lui seul garantir l'égalité d'accès à l'échelle nationale. Par conséquent, il convient de conserver un régime public d'assurance hypothécaire dont un des principaux objectifs serait de garantir, à l'échelle nationale, l'égalité d'accès. Parallèlement, il faut tâcher de maintenir un climat concurrentiel pour le secteur privé et d'améliorer la situation financière du FAH en adoptant les mesures suivantes :

a. imposer aux demandeurs qui reprennent une hypothèque les mêmes exigences qu'aux autres;
b. instituer une franchise ou d'autres formes de protection incomplète afin d'encourager les prêteurs hypothécaires, qui ne prennent aucun risque à l'heure actuelle, à faire preuve de prudence;
c. lorsque c'est possible, régler les réclamations en acceptant des débentures ayant la même date d'échéance et portant le même taux d'intérêt que l'hypothèque en défaut;
d. veiller à ce que les entreprises qui développent des collectivités tributaires de l'exploitation d'une seule ressource partagent les risques d'assurance;
e. envisager la possibilité de substituer des primes renouvelables ou un régime d'assurance temporaire au système actuel, où la prime initiale couvre toute la période d'amortissement;
f. maintenir un tarif de primes qui soit sain sur le plan actuariel à condition toutefois que les primes restent identiques dans toutes les régions.

Le FAH devrait servir à favoriser l'emploi de titres hypothécaires inédits dans la mesure où sont respectés les critères et les usages habituels. S'il s'avère nécessaire d'assurer une protection inhabituelle, pour des projets-pilotes, par exemple, il faudrait recourir à d'autres méthodes, comme une garantie ministérielle.

PRÊTS RÉSIDUAIRES
Société canadienne d'hypothèques et de logement

OBJECTIF

Le programme a pour objet déclaré d'offrir directement des prêts hypothécaires lorsque le marché n'est pas en mesure de le faire. Il s'agit d'assurer l'accès universel au financement hypothécaire.

BÉNÉFICIAIRES

Comme les fonds hypothécaires sont aisément accessibles sur le marché privé, la SCHL consent peu de prêts résiduaires depuis quelques années. Toutefois, ces prêts comblent encore une petite lacune (178 logements en 1983, 148 en 1984, principalement au Québec, au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest et à Terre-Neuve).

DOCUMENT HABILITANT

Loi nationale sur l'habitation, article 58.

RESSOURCES

(millions $)

	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89
Flux de trésorerie					
a. Avances budgétaires brutes (prêts)	3.2	8.2	9.5	9.6	9.2
b. Remboursements de capital	106.2	62.7	56.1	54.1	50.7
c. Pertes par rapport aux taux d'intérêt	.012	.01	.009	.008	.007

DESCRIPTION

La SCHL fournit directement des fonds hypothécaires aux demandeurs qui ne peuvent en obtenir sur le marché privé. Elle doit être convaincue que le marché privé n'est pas en mesure d'offrir le financement et demande généralement trois lettres de refus de prêteurs reconnus.

Ce programme ne s'adresse pas aux demandeurs dont la solvabilité fait problème, mais plutôt à ceux qui se trouvent dans des régions isolées ou des situations qui leur coupent l'accès du marché privé de l'hypothèque. Lorsqu'elle évalue une demande, la SCHL effectue les mêmes vérifications et applique les mêmes critères qu'un prêteur prudent. L'administration du programme est décentralisée.

Les prêts résiduaires doivent être assurés par le biais du Programme d'assurance-prêt hypothécaire de la SCHL, qui fixe le taux d'intérêt au milieu de la fourchette des taux que pratiquent dix prêteurs.

Le programme est utilisé à trois fins :

a. aider les particuliers qui achètent une maison;

b. faciliter la vente de certains biens immobiliers qui appartiennent au Fonds d'assurance hypothécaire;

c. faciliter la vente de certains biens immobiliers qui appartiennent à la SCHL.

Depuis quelques années, le gros des fonds servent à aider des particuliers qui achètent une maison.

OBSERVATIONS

Par le passé, ce programme a beaucoup servi à stimuler la construction et la création d'emplois. De 1968 à 1975, par exemple, les prêts directs de la SCHL ont financé quelque 15,000 logements par an. Les premiers logements en copropriété ont été construits grâce à des prêts de l'article 58.

A l'exception de certaines régions, l'accès au financement privé ne pose plus de difficultés, même dans les quartiers à bas revenus des grandes villes.

Bien qu'il ait peu d'envergure à l'heure actuelle, ce programme comble une lacune et revêt de l'importance tant sur le plan social que sur le plan du marché. Il sert à garantir aux Canadiens des région éloignées l'accès au financement hypothécaire. Il se peut que, la situation évoluant, il soit nécessaire d'y recourir davantage.

Il convient de continuer à s'en remettre au secteur privé pour la grande majorité des prêts hypothécaires. Toutefois, la SCHL devrait maintenir son programme de prêts résiduaires.

Depuis quelques années, les sommes dépensées sont largement inférieures au budget (45 % en 1983, 27 % en 1984). La SCHL devrait donc rajuster en conséquence ses prévisions de dépenses au titre des prêts résiduaires.

OPTIONS

À l'égard de ce programme, deux solutions sont possibles : l'éliminer ou le garder tel quel. Le faible taux d'utilisation indique qu'il est peu nécessaire à l'heure actuelle. Toutefois, il répond à un besoin en assurant aux Canadiens des régions éloignées l'accès au financement hypothécaire. En l'éliminant, le gouvernement fédéral perdrait un bon outil de promotion du logement.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir ce programme, mais la SCHL devrait réduire ses prévisions de dépenses au titre des prêts résiduaires en fonction de l'évolution des dernières années.

PROGRAMME DE PROTECTION DES TAUX HYPOTHÉCAIRES (PPTH)
Société canadienne d'hypothèques et de logement

OBJECTIF

Le programme a pour objectif déclaré de donner aux Canadiens l'occasion de se protéger contre l'augmentation substantielle de leurs paiements hypothécaires au moment de renouveler leur hypothèque. Il a pour objectif implicite d'aider à rétablir la confiance et la stabilité sur le marché hypothécaire.

RÉSULTATS ET BÉNÉFICIAIRES

Jusqu'à présent, les résultats ont été minimes. Bien que disposée à recevoir 20,000 demandes par mois, la SCHL n'en a reçu que 78 d'août 1984, mois où le programme a été mis sur pied, jusqu'au 30 avril 1985, et en a approuvé 69. Ce programme s'adresse aux propriétaires occupants.

DOCUMENT HABILITANT

Loi nationale sur l'habitation, article 34.81 à 34.89.

RESSOURCES (millions $)

	1984	1985
Frais d'exploitation	0.9	0.4
Années-personnes	16	4

DESCRIPTION

Depuis la fin des années 1970, les taux d'intérêt hypothécaire ont beaucoup fluctué. Les prêteurs ont pu transférer une grande partie du risque aux emprunteurs en consentant des hypothèques à court terme. Sans une forme quelconque de protection, les emprunteurs hypothécaires sont davantage à la merci de l'augmentation des taux d'intérêt lors du renouvellement, ce qui peut entraîner une augmentation des saisies et des ventes forcées de maisons.

De 1981 à 1983, la SCHL s'est servi du Plan de renouvellement hypothécaire du Canada, lequel permettait aux bénéficiaires de ne pas avoir, au moment de renouveler, à payer plus de 30 % de leur revenu au titre des mensualités hypothécaires et des impôts fonciers. Cette aide était

offerte à quiconque répondait aux critères. Le PPTH est une tentative pour offrir une protection plus limitée aux emprunteurs hypothécaires.

Le demandeur doit, d'une part, être propriétaire de sa maison et s'en servir comme résidence principale et, d'autre part, obtenir une hypothèque d'une durée d'une année ou plus. Il peut protéger jusqu'à 70,000 $ du solde de son hypothèque. Il effectue un paiement équivalent à 1.5 % du capital dû au moment de la demande, ce montant pouvant être amorti, au gré du prêteur, sur la durée entière de l'hypothèque. Si, au moment du renouvellement, les taux d'intérêt ont augmenté de 2 à 12 % par rapport au taux initial, la SCHL lui rembourse 75 % de l'augmentation des mensualités moins la franchise de 2 %. Les augmentations supérieures à 12 % ne sont pas couvertes. Les versements commencent lors du renouvellement de l'hypothèque et se poursuivent pendant un nombre d'années équivalant à la durée antérieure de l'hypothèque. Les versements sont effectués mensuellement. Les augmentations de taux d'intérêt ne peuvent dépasser les augmentations du "taux d'intérêt de référence" établi par la SCHL.

Prenons l'exemple d'une hypothèque de 70,000 $ d'une durée de cinq ans, à 12,5 %. Les mensualités sont de 747 $. La prime payable aux termes du PPTH est de 1,050 $. Si, au moment du renouvellement, les taux ont augmenté de 5 %, la SCHL paie 105 $ par mois à l'emprunteur pendant cinq ans, ce qui représente au total 6,300 $. L'emprunteur paierait donc 873 $ par mois au lieu de 978 $.

Le PPTH a été conçu de façon à abaisser les coûts nets à presque rien et à ne pas perturber le fonctionnement du marché hypothécaire. Le niveau des primes et le plafonnement de la protection ont pour but d'atteindre cet objectif, bien qu'il soit difficile de chiffrer cette protection.

La SCHL a mis sur pied un Centre PPTH capable de traiter 20,000 demandes par mois à l'aide d'un système informatisé de traitement des demandes et des réclamations. Le Centre fournit également un service de renseignements rejoint par un numéro sans frais, qui assure la liaison avec les prêteurs, fait de la publicité et exerce des contrôles et des vérifications. Il y a eu environ 68,000 demandes de renseignements depuis le début du programme. Étant donné le

très petit nombre de demandes, la SCHL a l'intention d'intégrer le Centre à d'autres fonctions de son bureau national.

OBSERVATIONS

Le PPTH permet au bénéficiaire d'exercer un contrôle considérable sinon total sur ses mensualités pendant une période égale au double de la durée de son hypothèque. Il n'est pas protégé contre les augmentations de moins de 2 % ou de plus de 12 %. En outre, le programme ne couvre que 75 % de l'augmentation des mensualités.

Le très faible taux d'utilisation peut s'expliquer par plusieurs facteurs : la réduction sensible des taux d'intérêt, l'insuffisance de la publicité et de la promotion, le manque d'intérêt des prêteurs et, peut-être, le coût et la structure du programme. Le Groupe d'étude est d'avis qu'une promotion plus intensive du programme ne ferait pas accroître sensiblement l'utilisation qu'on en fait, sauf si les taux d'intérêt se mettaient à augmenter de façon soutenue. Les consommateurs prennent des décisions en fonction des renseignements qu'ils possèdent et, à l'heure actuelle, ils ne prévoient pas à court terme une augmentation rapide des taux d'intérêt.

Les prêteurs ne participent pas activement à l'exécution du programme, qu'ils semblent trouver complexe et coûteux. En outre, ils n'ont guère intérêt à y participer puisqu'ils n'en retirent aucun avantage monétaire. Certains d'entre eux offrent des formules de renouvellement hypothécaire anticipé, qui donnent à l'emprunteur un certain contrôle sur la date du renouvellement. Comme l'accès des emprunteurs à ces formules est en grande partie une question de chance, elles ne constituent en rien un substitut à un programme comme le PPTH.

Certains prétendent que ce programme est coûteux pour les consommateurs; il faut cependant ne pas oublier que le PPTH est censé pouvoir s'autofinancer. Les recherches indiquent que la demande pourrait augmenter si les primes étaient réduites et la franchise de 2 % éliminée. Toutefois, il est extrêmement difficile d'établir le coût d'une protection de ce genre. Selon certains analystes, le gouvernement s'expose, même aux conditions actuelles, à des déficits importants, si les circonstances prenaient un tour extrême. Le gouvernement courrait des risques encore plus grands si les primes étaient réduites ou la franchise éliminée.

On ne sait trop si le secteur privé offrira jamais une formule de protection des taux hypothécaires. Toutefois, si le programme se poursuit, la SCHL devrait offrir la protection à un prix au moins équivalent à son coût de manière à ne pas fermer la porte aux initiatives du secteur privé.

Le PPTH n'est pas la meilleure solution aux problèmes causés par le manque de crédit hypothécaire à long terme et la rareté des nouveaux types d'hypothèques. Il perdrait de sa raison d'être si le marché offrait des hypothèques de dix ans ou des hypothèques indexées. Il est possible que soient peu nombreux les consommateurs disposés à se procurer une protection valable pour plus de dix ans dans l'avenir, et le prix de cette protection serait encore plus difficile à calculer. Les hypothèques de dix ans vaudraient mieux que les hypothèques de trois ou cinq ans à taux garanti.

Une augmentation dramatique des taux d'intérêt hypothécaire crée à n'en pas douter de graves problèmes à certains propriétaires. Le PPTH assure une certaine protection tout en établissant les limites nécessaires pour protéger la position du gouvernement. À l'heure actuelle, il en coûte très peu pour administrer le programme en raison de la très faible demande. Un groupe de travail fédéral-provincial a recommandé que le PPTH se poursuive et que la SCHL étudie les moyens de l'améliorer.

Plusieurs provinces offrent divers types de protection des taux hypothécaires par le biais de leurs propres programmes. Ces programmes se sont révélés populaires puisqu'ils offraient généralement mieux que le PPTH. Ils ont coûté cher, mais moins que prévu, étant donné la baisse des taux d'intérêt.

Le taux d'utilisation du PPTH est beaucoup trop faible pour en justifier le maintien. Bien qu'il coûte peu à l'heure actuelle, il est difficile de justifier un programme qui ne bénéficie qu'à 69 ménages. Le Groupe d'étude estime qu'il est peu probable que l'utilisation augmente beaucoup dans un avenir prévisible, à cause de la stabilité actuelle des taux hypothécaires.

OPTIONS

Conserver le programme tel quel et économiser sur les frais d'administration dans la mesure du possible

Il serait possible de réaliser de petites économies en intégrant les opérations du programme à d'autres fonctions du bureau national, ce qui permettrait de protéger l'investissement initial. De cette façon, le programme serait en place s'il devenait nécessaire de le rétablir dans un proche avenir.

Supprimer le programme

Cette solution permettrait d'économiser environ 387,000 $ par année en frais d'exploitation et quatre années-personnes. Elle éliminerait également le risque auquel s'expose le gouvernement fédéral. Le programme pourrait au besoin être rétabli à peu de frais, à condition que soient préservés le logiciel et le dispositif administratif d'origine.

Assouplir les conditions du programme

La réduction des primes et l'amélioration de la protection augmenteraient inutilement, estime-t-on, le risque auquel s'expose le gouvernement fédéral. Il convient de faire preuve d'une grande prudence dans les discussions avec certaines provinces au sujet du partage des coûts d'un PPTH amélioré. Il faut résister à la tentation d'assouplir les conditions du programme, afin de réduire au minimum le risque pour le gouvernement fédéral.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de supprimer le programme étant donné que l'utilisation qu'on en fait est extrêmement faible et qu'il y a peu de chances qu'elle augmente dans un avenir prévisible. Il faudrait mettre davantage l'accent sur de meilleures solutions comme les hypothèques à long terme et les formules hypothécaires inédites.

BANQUE DE TERRAINS À BÂTIR
Société canadienne d'hypothèques et de logement

OBJECTIFS

Ce programme a pour objectifs :

a. de vendre au prix du marché tous les terrains fédéraux et fédéraux-provinciaux;

b. de favoriser l'aménagement d'ensembles résidentiels de grande qualité et la création d'un milieu de vie satisfaisant.

BÉNÉFICIAIRES

Parmi les bénéficiaires de ce programme figurent :

a. les petites et moyennes entreprises de construction, qui peuvent acheter des terrains complètement viabilisés à des prix concurrentiels;

b. les gouvernements fédéral et provinciaux, qui récupèrent leur investissement; et

c. les collectivités, qui tirent parti de l'aménagement planifié des terrains en cause.

DOCUMENT HABILITANT

Loi nationale sur l'habitation, articles 40 et 55.

RESSOURCES (millions $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Avances non budgétaires	13.3	13.4	13.7	21.4
Pertes sur la vente de terrains	6	3	2	2

DESCRIPTION

L'État a acquis les terrains de l'article 40 dans le but de constituer des banques de terrains, d'influer sur les valeurs foncières et de favoriser une croissance urbaine ordonnée. Quant aux terrains de l'article 55, la SCHL en a fait l'acquisition pour toutes sortes de raisons, notamment pour des projets-pilotes.

Les acquisitions de terrains ont cessé. À l'heure actuelle, le programme s'attache à viabiliser et à mettre en marché le portefeuille existant, soit 8,500 acres de terrains fédéraux-provinciaux (article 40) et 1,700 acres de terrains appartenant à la SCHL (article 55).

Aux termes de l'article 40, les gouvernements fédéral et provinciaux achètent des terrains, les viabilisent et les vendent en association (75/25 %). Toutes les provinces participent à ce programme, sauf l'Alberta et le Québec. Aux termes de l'article 55, la SCHL viabilise et vend ses terrains dans l'intention de produire des revenus et un bénéfice.

L'application de ce programme est actuellement assujettie aux lignes directrices suivantes :

a. Maximiser le produit de la vente des terrains du gouvernement fédéral; et

b. Venir en aide aux petites et moyennes entreprises de construction en leur cédant des terrains complètement viabilisés à des prix concurrentiels et à des conditions qui diminuent leurs besoins de trésorerie, et des services techniques et de coordination pour que les ensembles résidentiels soient conçus et aménagés le mieux possible.

La SCHL peut, selon les circonstances, ou bien vendre les terrains sans les viabiliser après avoir fait enregistrer un plan de lotissement ou bien les viabiliser elle-même avant de les mettre sur le marché.

Le programme est largement centralisé au bureau national de la SCHL. Aux termes de l'article 40, l'organisme provincial concerné est désigné comme "partenaire actif" chaque fois que cela est possible et touche 6 % des coûts d'aménagement à titre de frais d'administration. Aux termes de l'article 55, le bureau national de la SCHL se charge tout seul de l'aménagement et de la vente des terrains.

OBSERVATIONS

Selon les estimations, les terrains fédéraux-provinciaux (article 40) ont actuellement une valeur comptable nette (acquisition plus financement) de 73 millions de dollars et une valeur marchande de

132 millions s'ils étaient vendus non viabilisés, ce qui produirait un bénéfice net de 59 millions. La SCHL estime qu'elle pourrait tirer un bénéfice net de 97 millions de dollars en viabilisant les terrains avant de les vendre dans certains cas.

Le gros des terrains de la SCHL (article 55) se trouve à Ottawa (Orléans, Woodroffe et les terrains du bureau national) et à Québec. Leur valeur comptable nette s'élève à 60 millions de dollars; on ne possède pas d'estimation de leur valeur marchande. L'aménagement des terrains d'Orléans et de Woodroffe est en cours et la planification a commencé pour les terrains du bureau national.

Il faut tenir compte de nombreux facteurs avant de décider si ces terrains doivent être vendus avant ou après avoir été viabilisés :

a. La vente de terrains non viabilisés permet éventuellement à l'acheteur de faire d'énormes profits à la revente. Étant donné que ces terrains ont été achetés avec des fonds publics, le gouvernement s'exposerait ainsi aux critiques.

b. Il y a un risque à viabiliser à grands frais des terrains qui par la suite s'avèrent difficiles à vendre ou rapportent moins que prévu. Les coûts de viabilisation dépasseront, estime-t-on, 20 millions de dollars par année à partir de 1987-1988.

c. Les terrains de l'article 40 sont de propriété fédérale-provinciale. Comme les provinces courent des risques moins élevés (leur part est de 25 %), elles préfèrent dans certains cas viabiliser les terrains de manière à garantir qu'ils serviront à la construction de logements.

d. Il arrive que la province ou la municipalité s'intéresse vivement au type d'aménagement dont tel ou tel terrain fera l'objet. Elle préfère alors en assurer la viabilisation de manière à mieux contrôler l'utilisation qui en sera faite.

e. Les petits constructeurs peuvent ne pas avoir les reins assez solides pour se porter acquéreurs de grandes étendues de terrains non viabilisés, alors qu'ils ont de meilleures chances si les terrains sont viabilisés, subdivisés et vendus par tranches.

La solution qui consiste à vendre les terrains sans les viabiliser, mais après avoir fait enregistrer à leur égard un plan de lotissement, offre des possibilités d'économies. Toutefois, elle peut rendre les terrains plus difficiles à vendre, l'acheteur n'étant pas toujours disposé à accepter les conditions d'enregistrement négociées par la SCHL.

Il y a des facteurs qui empêchent de vendre les terrains aussi rapidement qu'on le voudrait. Sur certains marchés, la SCHL doit se garder d'influer indûment sur le prix déjà faible des terrains ou sur la viabilité des aménagements privés.

OPTIONS

Continuer à vendre les terrains en les viabilisant ou non selon les circonstances.

Chercher davantage à viabiliser les terrains avant de les vendre.

Chercher de plus en plus à vendre les terrains sans les viabiliser.

Conserver certains terrains afin de constituer des "banques" ou pour des projets-pilotes.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de vendre de plus en plus les terrains sans les viabiliser en continuant toutefois de prendre la décision au cas par cas. En règle générale, il faudrait vendre les terrains sans les viabiliser sauf si :

a. on peut démontrer que l'augmentation prévue des bénéfices justifie clairement les frais de viabilisation;

b. la province ou la municipalité concernée peut démontrer que la nature de l'aménagement revêt une importance cruciale et justifie donc l'investissement et le contrôle publics; ou

c. les terrains ne peuvent pas être vendus en l'état.

PROGRAMMES DE STIMULATION
Société canadienne d'hypothèques et de logement

OBJECTIF

Il n'y a pas eu formulation d'un objectif unique susceptible de couvrir tous les programmes compris dans cette évaluation. Ils ont cependant tous un point commun : il s'agissait de mesures temporaires destinées à stimuler la production de logements à vendre ou à louer et à créer des emplois.

RÉSULTATS ET BÉNÉFICIAIRES

Programme d'aide au logement locatif (PALL)	- de 1975 à 1980, il a permis de créer 122,647 logements locatifs et 47 lits de centre d'accueil et d'aménager 249 logements dans des locaux existants.
Programme d'aide à l'accession à la propriété (PAAP)	- de 1975 à 1979, des prêts ont été approuvés pour 94,205 logis.
Régime canadien de construction de logements locatifs (RCCLL)	- 21,683 logements locatifs ont pu être construits.
Programme canadien d'encouragement à l'accession à la propriété (PCEAP)	- 260,115 acheteurs de maisons ont reçu des contributions.
Programme canadien de rénovation des maisons (PCRM)	- 121,476 propriétaires de maisons ont reçu de l'aide.

DOCUMENT HABILITANT

Loi nationale sur l'habitation, article 14.1 (PALL et RCCLL); article 35.15 (PAAP et PCEAP); article 34.1 (PCRM).

RESSOURCES (millions $)

	75-81	82-84	85	86	87	88
PALL budgétaire	111	119	55	52	47	42
non-budgétaire	272	181	50	44	36	23
PAAP budgétaire	188	31	1	1	1	1
non-budgétaire	855	13	-	-	-	-
RCCLL budgétaire	-	22	22	25	28	29
non-budgétaire	-	130	39	26	8	2
PCEAP budgétaire	-	799	-	-	-	-
PCRM budgétaire	-	236	-	-	-	-
TOTAL	1,426	1,531	167	148	120	97

DESCRIPTION

Le PAAL a été modifié à plusieurs reprises depuis sa création en 1974. Bien qu'il ne se prenne plus d'engagements depuis 1978, le programme continue à entraîner des coûts en raison de sa conception. Il est venu en aide aux entrepreneurs qui construisaient à l'aide de fonds privés des logements locatifs abordables à condition qu'ils s'engagent à limiter les loyers et les augmentations de loyers. Au début, il s'est agi d'une subvention non remboursable; puis d'un prêt sans intérêts de dix ans destiné à réduire les intérêts; enfin d'un prêt destiné à réduire les versements, lequel fournissait des avances couvrant une partie des paiements de capital et d'intérêts sur la première hypothèque. Toutes ces formes d'aide avaient une caractéristique commune : elles diminuaient graduellement au fil des ans.

Le PAAP a été instauré en 1974 afin d'aider les familles à revenu faible ou moyen à se procurer pour leur propre usage une maison neuve en la construisant ou en l'achetant. Comme dans le cas du PALL, l'aide a d'abord pris la forme d'une contribution, puis d'un prêt destiné à réduire les intérêts, enfin d'un prêt destiné à réduire les mensualités. Toutes les formes d'aide du PAAP, comme celles du PALL, diminuaient graduellement au fil des ans. Il ne se prend plus d'engagements depuis 1978.

Le RCCLL a été instauré en 1981 et les nouveaux engagements prendront fin en 1985, mais les dépenses continueront pendant 15 ans. Les entrepreneurs qui, à l'aide d'hypothèques privées assurées, construisent

des logements locatifs dans les régions où le marché est serré, peuvent obtenir dans le cadre de ce programme des prêts en deuxième hypothèque, sans intérêts et sans remboursement de capital pendant 15 ans. Les remboursements sont amortis sur la période qui va de la seizième à la vingt-cinquième année.

Le PCEAP a été instauré en juin 1982 et a duré jusqu'en décembre 1983. Bien que les critères aient varié, le programme a versé en règle générale des contributions de 3,000 $ aux acheteurs de maisons destinées à servir de résidences principales. Toutes les catégories de revenus étaient admissibles, mais le prix de la maison ne devait pas dépasser 150,000 $ dans les régions où les maisons sont chères et 100,000 $ ailleurs.

Le PCRM a été en vigueur de mars 1982 à juillet 1983. Il fournissait une assistance pouvant aller jusqu'à 30 % du coût des réparations et des améliorations apportées à une maison, jusqu'à un maximum de 3,000 $. La subvention variait en fonction du revenu du ménage : jusqu'à 30,000 $, le plein montant; de 30,000 $ à 48,000 $, de moins en moins jusqu'à atteindre zéro.

OBSERVATIONS

Il est indubitable que ces programmes ont permis d'atteindre les objectifs qu'on leur avait expressément fixés : le PALL et le RCLL ont aidé à la production de logements locatifs; le PAAP a permis à des familles à revenu modeste d'acheter des maisons; et le PCEAP et le PRRM ont stimulé l'industrie de la construction. Il faut cependant se demander à quel coût ces objectifs ont été atteints, et quels ont été leurs effets secondaires.

Ces programmes ont fait l'objet de vives critiques. Le PAAP et le PALL ont été conçus dans l'hypothèse que les revenus et le prix des maisons allaient augmenter, ce qui ne s'est pas matérialisé. Le nombre des débiteurs en défaut est élevé et continuera sans doute de l'être. À la fin de 1984, le Fonds d'assurance hypothécaire avait perdu à cause d'eux 632 millions de dollars et la valeur actuelle des réclamations à venir est estimée à 128 millions. Dans le but de réduire le nombre des saisies immobilières, l'aide aux propriétaires qui se sont prévalus du PAAP a été prolongée à deux reprises, après quoi ils ont eu accès au Programme canadien de renouvellement hypothécaire. Plusieurs ensembles PALL menacés de saisie immobilière ont

également reçu une aide financière spéciale lorsqu'ils pouvaient s'avérer profitables à long terme.

Les deux programmes locatifs, le PALL et le RCCLL, constituent, selon certains critiques, un moyen coûteux de stimuler la construction de logements locatifs. Certains avancent que les subventions ont peut-être été capitalisées dans le coût des terrains, ce qui risque de s'être produit plutôt dans le cas du PALL, qui a fréquemment été utilisé conjointement avec les concessions fiscales du Programme d'immeubles résidentiels à logements multiples (IRLM). En outre, on ne sait pas dans quelle mesure les logements construits dans le cadre de ces programmes n'ont fait que déplacer des mises en chantier non assistées; selon une estimation, 40 % des logements du PALL auraient été construits de toute façon. Comme certains ensembles RCCLL ont par la suite reçu la désignation de copropriété, il se pourrait qu'ils cessent avant longtemps d'être locatifs. Il y a également, du moins parmi ceux qui ont été approuvés avant le resserrement des critères intervenu au milieu de 1984, des ensembles RCCLL qui se situent dans le créneau supérieur ou de luxe du marché.

Le PCEAP et le PCRM ont peut-être eux aussi simplement déplacé une activité non subventionnée. Certains représentants de l'industrie ont accusé le PCEAP d'avoir bouleversé les cycles normaux en précipitant des travaux prévus pour plus tard. On a même prétendu que le PCEAP avait porté préjudice au Fonds d'assurance hypothécaire en provoquant un exode inattendu de certains ensembles locatifs, dont la viabilité s'est trouvée ainsi menacée.

Tous ces programmes ont fait l'objet de critiques plus générales :

a. leur caractère épisodique crée de l'incertitude et de l'instabilité;

b. ils peuvent ralentir l'adaptation de l'industrie à l'évolution du marché;

c. ils ne s'attaquent pas aux problèmes fondamentaux mais plutôt aux symptômes;

d. ils ne s'inscrivent pas dans une stratégie globale et à long terme.

Rares sont ceux qui soutiendraient que l'industrie de la construction de logements à vendre a besoin d'être stimulée à l'heure actuelle. Toutefois, la production de logements locatifs est insuffisante, ce qui fait que les marchés où le taux de vacance des logements locatifs est faible ne reçoivent aucune aide. En outre, le gouvernement se sert depuis longtemps du marché du logement pour influer sur la conjoncture économique. Et sans doute arrive-t-il ainsi à stimuler d'autres industries et à créer des emplois assez rapidement, mais les mesures incitatives qu'il applique peuvent fort bien avoir des effets négatifs sur le marché du logement lui-même. Les mesures de stimulation pourraient donc, dans l'état actuel du marché, servir à deux fins :

a. stimuler la production des logements locatifs; ou

b. stimuler l'économie en général.

Il ressort des programmes incitatifs à court terme qui ont été analysés qu'ils peuvent perturber gravement le marché et qu'ils ne doivent donc être utilisés qu'en dernier ressort. Si la production de logements locatifs a besoin d'être stimulée, il faudrait recourir à des mesures plus stables, moins perturbantes et mieux contrôlées, peut-être par le biais de la fiscalité ou au moyen de légères bonifications d'intérêts. Ces mesures doivent être conçues eu égard à d'autres contraintes : l'instabilité des taux d'intérêt, le contrôle des loyers et l'écart entre les loyers économiques et ceux du marché. En somme, pour régler le problème du logement locatif, il faut s'attaquer aux facteurs sous-jacents au lieu de s'en remettre à des programmes de redressement ponctuels.

Il faudrait en général éviter d'utiliser le secteur du logement uniquement pour stimuler la croissance économique. Il existe des outils fiscaux et économiques plus larges dont l'impact est plus général et qui ne perturbent pas indûment le marché du logement.

OPTIONS

a. éviter les mesures de stimulation, en tenant pour acquis que les problèmes sous-jacents de la production de logements locatifs se régleront, et que celle-ci deviendra viable;

b. ne recourir aux mesures de stimulation qu'en dernier ressort;

c. appliquer des mesures plus stables et mieux contrôlées, dont l'impact est moins immédiat, mais plus durable.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de mettre fin à tous ces programmes. Sans doute y aura-t-il d'autres occasions où la situation économique semble exiger des mesures de stimulation temporaires. Quoi qu'il en soit, il faudrait recourir à des programmes de ce genre seulement si c'est absolument nécessaire et après avoir consulté l'industrie, étudié tous les effets secondaires possibles et apporté tout le soin voulu à leur conception. En un mot, les programmes de ce genre ne doivent être utilisés qu'en dernier ressort.

EXONÉRATION DES GAINS EN CAPITAL SUR LES RÉSIDENCES ET DU LOYER IMPLICITE
Ministère des Finances

OBJECTIF

L'objectif est d'encourager les Canadiens à devenir ou à rester propriétaires de leur résidence.

RÉSULTATS ET BÉNÉFICIAIRES

Cette exemption fiscale permet aux propriétaires de résidences de bénéficier intégralement de l'appréciation du bien qui constitue pour beaucoup d'entre eux le principal actif. Le nombre des bénéficiaires n'est pas connu, mais plusieurs millions en ont sans doute tiré parti au fil des ans, souvent plus d'une fois. Le programme a encouragé l'accès à la propriété des résidences et est devenu un élément à long terme, stable et populaire de la politique de logement du gouvernement. Il a peut-être eu un effet inflationniste inattendu sur le prix des maisons, puisque les acheteurs ont eu plus d'argent à dépenser sur le logement.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de l'impôt sur le revenu.

RESSOURCES (millions $)

	80	81	82	83
Manque à gagner	640	640	360	N.d.

En 1979, le ministère des Finances a estimé à 2.5 milliards de dollars le manque à gagner attribuable à cette mesure. De nouveaux calculs ont réduit substantiellement ce chiffre. D'autres chercheurs l'ont évalué à 890 millions de dollars en 1971 (P. Fulton)* et à 1.98 milliards en 1975 (R.S. Smith)**.

En 1979, le ministère des Finances a évalué à 3.7 milliards $ le manque à gagner résultant d'une mesure fiscale connexe : l'exonération du revenu implicite du capital investi dans une résidence occupée par son propriétaire (loyer implicite). Il ne faut pas trop se fier

à ce chiffre. Selon d'autres évaluations, la perte va de 394 millions $ en 1971 (P. Fulton)* à 1.12 milliard $ en 1975 (R.S. Smith).**

DESCRIPTION

Les gains en capital résultant de la vente d'une résidence principale occupée par le propriétaire sont complètement exonérés d'impôt. Le budget de mai 1985 offre aux contribuables, à l'égard des gains en capital qu'ils réalisent pendant leur vie, une exemption fiscale cumulative maximale de 500,000 $. Les gains en capital résultant de la vente d'une résidence personnelle n'entreront pas dans le calcul de cette nouvelle exemption.

La documentation fait état de la possibilité d'imposer le revenu implicite que tire un propriétaire du capital investi dans sa résidence personnelle. Certains économistes considèrent que la valeur des services qu'il obtient de sa résidence est un élément du revenu réel. À titre de propriétaire occupant, il reçoit un revenu en nature égal à la valeur locative nette de la résidence. Ce revenu n'est pas imposé. Un locataire qui possède un autre type d'actif produisant un revenu semblable, mais en espèces, est tenu de l'inclure dans son revenu imposable. Certains soutiennent que, si le fisc traitait le propriétaire et le locataire sur un pied d'égalité en ce qui concerne les autres actifs, la valeur locative nette implicite de la résidence serait considérée comme une partie de revenu imposable. Le revenu locatif net implicite correspond à la valeur locative brute d'une résidence personnelle, moins les intérêts hypothécaires, les impôts fonciers, les frais d'entretien et de réparations.

OBSERVATIONS

Il ne fait guère de doute que l'exonération des gains en capital et du loyer implicite tirés d'une résidence occupée par le propriétaire contribue en partie à la faveur dont jouit au Canada l'accession à la propriété de son

* P. Fulton, Homeowner Imputed Rent and Capital Gain : Implications for Equity within the Tax System, University of Western Ontario, 1980.

** R.S. Smith, Tax Expenditures : An Examination of Tax Incentives and Tax Preferences in the Canadian Federal Income Tax System, Canadian Tax Foundation, 1979.

logement. Bien entendu, d'autres facteurs entrent en ligne de compte : le prestige attaché à la propriété, un meilleur contrôle sur l'augmentation des frais de logement et une plus grande autonomie.

Dans la mesure où le gouvernement voulait encourager les Canadiens à devenir ou à rester propriétaires de leur résidence, cette exonération a été un succès. Toutefois, certains soutiennent qu'elle confère un grand avantage aux propriétaires sans rien donner aux locataires. D'autres font valoir qu'elle pousse à surinvestir dans le logement au détriment des autres secteurs de l'économie et qu'elle a vraisemblablement un impact inflationniste sur le prix des maisons.

Pour la majorité des Canadiens dont le principal actif est la résidence, l'exonération des gains en capital constitue une exemption fiscale importante. Elle leur permet d'accroître et de mettre à l'abri du fisc un actif considérable, d'acheter de meilleures maisons et éventuellement de réaliser leur actif au moment de la retraite.

Le loyer implicite est un concept plutôt complexe, difficile à comprendre et à mesurer. Bien que plusieurs pays l'aient imposé à diverses époques, ils ont éprouvé des difficultés et certains d'entre eux y ont renoncé. Vers le milieu des années 1970, environ 12 pays imposaient le loyer implicite.

Ces programmes font perdre à l'État des recettes considérables dont il pourrait se servir pour atteindre d'autres objectifs de logement. Ils ne bénéficient à peu près pas aux Canadiens qui ont le plus besoin d'aide en matière de logement. Le fait d'imposer les gains en capital et(ou) le loyer implicite et d'appliquer le produit de cet impôt à la mise sur pied de programmes de logement social marquerait un pas en avant sur le plan socio-économique. Le produit de cet impôt est difficile à chiffrer, mais il couvrirait sûrement une grosse partie du budget annuel de la SCHL.

L'adoption d'une telle mesure n'irait pas sans conséquences importantes sur les plans économique et politique. Toutefois, nous avons actuellement la possibilité d'inclure l'exonération des gains en capital sur les résidences dans l'exemption générale de 500,000 $ accordée par le budget de mai 1985. Cela rendrait le régime

fiscal des gains en capital légèrement plus progressif, puisque les contribuables qui atteignent par ailleurs le maximum de 500,000 $ ne pourraient plus réclamer d'exemption sur la vente de leur résidence. L'exemption des gains en capital profiterait donc davantage au Canadien moyen.

On ne sait trop quel effet aura l'exemption cumulative de 500,000 $ au titre des gains en capital sur l'investissement dans les résidences personnelles et dans les autres biens résidentiels. Pour le petit investisseur, elle rend l'acquisition d'un bien locatif au moins aussi avantageuse que l'acquisition d'une résidence. Dans les deux cas, le gain en capital sera exonéré d'impôt et, s'il s'agit d'un bien locatif, les paiements d'intérêts et d'autres frais pourront être déduits. De plus, les locataires pourraient choisir de rester locataires et d'investir dans d'autres biens puisqu'ils seraient eux aussi assurés de bénéficier de l'exemption au titre des gains en capital. Pour les gros investisseurs, le fait que les gains réalisés sur la vente d'une résidence personnelle ne sont pas inclus dans l'exemption maximale cumulative de 500,000 $ conserve une certaine importance. La nouvelle mesure pourrait avoir pour effet général de réduire la demande de logements à vendre, ce qui augmenterait la demande de logements locatifs, et d'encourager l'investissement dans des secteurs autres que le logement. Quoi qu'il soit, nous en sommes réduits pour le moment aux conjectures.

OPTIONS

Ne rien changer

Cette option éviterait les répercussions économiques et les grandes répercussions politiques éventuelles de la suppression d'un élément qui fait depuis longtemps partie de la politique fédérale du logement et qui a la faveur du public. Toutefois, l'occasion serait perdue de rendre la fiscalité des gains en capital légèrement plus progressive.

Inclure les gains en capital sur la vente d'une résidence personnelle dans l'exemption générale de 500,000 $ au titre des gains en capital

Comme il a été dit dans les observations, l'exemption des gains en capital sur la résidence personnelle pourrait être incluse dans l'exemption cumulative maximale de 500,000 $. Cette mesure fiscale bénéficierait alors davantage au Canadien moyen, et moins aux personnes qui ont

déjà réalisé des gains en capital substantiels. Toutefois, les propriétaires occupants se trouveraient sans protection si un autre gouvernement décidait d'abolir l'exemption cumulative de 500,000 $.

Imposer le loyer implicite

Nous ne recommandons pas cette mesure parce que le loyer implicite est un concept complexe, difficile à comprendre et à mesurer. Il est vraisemblable que les Canadiens le rejetteraient et il est difficile d'en prédire l'impact.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement laisse intacte l'exemption des gains en capital sur les résidences.

Le Groupe d'étude considère que l'impôt sur le loyer implicite est trop difficile à comprendre et à mesurer pour être pratique.

DÉDUCTION POUR AMORTISSEMENT (DPA)
COÛTS ACCESSOIRES
IMMEUBLES RÉSIDENTIELS À LOGEMENTS MULTIPLES (IRLM)
Ministère des Finances

OBJECTIF

Ces dépenses fiscales ont pour objectif fondamental de fournir des mesures incitatives pour la construction et l'entretien d'immeubles résidentiels locatifs, en rendant l'investissement dans ces bâtiments plus attrayant et plus profitable pour les entreprises de ce secteur.

Le programme IRLM a étendu cette mesure incitative aux investisseurs privés en leur permettant de déduire la DPA (et les coûts accessoires*) des revenus autres que ceux que leur procure leur investissement dans des immeubles locatifs.

Ces dépenses fiscales ont pour object d'améliorer la trésorerie de l'investisseur au moment de la mise en chantier d'un ensemble locatif, lorsque les rentrées de fonds sont limitées.

BÉNÉFICIAIRES

Les principaux bénéficiaires sont les propriétaires et les promoteurs de biens locatifs et, par ricochet, les locataires.

---

* Les "coûts accessoires" (ou coûts initiaux) sont les dépenses engagées par le propriétaire d'un nouveau bien locatif, qui ne sont pas reliées à l'acquisition d'immobilisations, c'est-à-dire le terrain, les bâtiments et le matériel. Ces frais peuvent être déduits du revenu de toutes sources et ne sont pas récupérables dans l'éventualité où le bien locatif serait revendu.

Il existe une longue liste de coûts accessoires dont les plus importants sont les suivants : frais de demande et d'assurance hypothécaires, frais d'intérêts durant la construction, frais juridiques et taxes foncières durant la construction. Ces dépenses sont déductibles du revenu de l'année d'imposition dans laquelle elles sont engagées.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de l'impôt sur le revenu.

RESSOURCES (millions $)

	78	79	80	81
DPA	95	95	95	95
	49	61	65	67

SOURCE : Estimation de la maison Clayton Research Assoc.

DESCRIPTION

Ces trois dépenses fiscales sont étroitement liées. Toutes les sociétés exploitant une entreprise principale (SEEP) sont normalement autorisées à amortir leurs biens locatifs et à déduire de leur revenu les coûts accessoires engagés avant la fin des travaux de construction. Une SEEP est définie comme une société dont les activités principales sont "la location à bail, la location, la construction ou la vente de biens immobiliers, ou toute combinaison de ces activités". Les dispositions touchant les IRLM ont permis une application plus étendue de la DPA en autorisant les investisseurs privés à déduire la DPA et les coûts accessoires de leurs autres revenus (non locatifs).

Avant 1972, tous les contribuables avaient le droit de déduire l'amortissement pour les biens locatifs amortissables de leurs autres revenus afin de réduire leur revenu imposable. En 1972, une modification est intervenue aux termes de laquelle seules les SEEP et les compagnies d'assurance-vie conservaient le droit à cette exemption fiscale. Cette réforme fiscale a en outre comporté une nouvelle mesure prévoyant que tout bien locatif ayant un coût en capital d'au moins 50,000 $ devrait constituer une catégorie distincte aux fins de la DPA, ce qui supprimait la possibilité de reporter la récupération de la DPA au moment de la cessation de biens locatifs en l'intégrant à la DPA relative à d'autres biens.

Le budget de novembre 1974 a instauré le programme IRLM jusqu'au 31 décembre 1975. Il établissait également deux catégories de biens locatifs assujettis à des taux différents de DPA : les bâtiments de classe 32 (charpente de bois) amortissables à 10 %; et les bâtiments de classe 31 (acier/béton) amortissables à 5 %.

Par la suite, le programme IRLM a été prolongé jusqu'en 1979, aboli jusqu'en octobre 1980 et rétabli jusqu'au mois de décembre 1981.

OBSERVATIONS

Aux termes du règlement 1100 (11), la DPA qui peut être réclamée dans le cas d'un bien locatif se limite aux recettes réelles tirées de tous les biens locatifs. Autrement dit, il est interdit d'utiliser la DPA pour créer une perte à des fins fiscales et l'appliquer à d'autres sources de revenus. Ce règlement ne s'applique qu'aux investisseurs individuels et non aux SEEP.

Le règlement 1101(1ac) crée une catégorie distincte pour chaque bien locatif coûtant plus de 50,000 $. Cette mesure a pour effet d'empêcher de reporter la DPA éventuellement recupérée lors de la cession d'un bien locatif dans la même année d'imposition.

Les biens locatifs sont exclus de la définition d'un "ancien bien d'entreprise", ce qui a pour effet d'interdire au propriétaire de reporter tout ou partie de la récupération d'amortissement ou de gains en capital en réinvestissant le produit d'une vente dans d'autres biens semblables.

Le tableau ci-dessous résume les différences de traitement fiscal entre les SEEP, les investisseurs IRLM et les autres investisseurs du marché locatif :

SEEP	IRLM	Autres
DPA 5 %	DPA 5 %	DPA 5 %
Possibilité de déduire les pertes de tous les revenus	Pertes déduites de tous les revenus	Pertes déduites des revenus de location
Catégorie distincte	Comme les SEEP	Comme les SEEP
Les biens locatifs ne sont pas d' "anciens biens d'entreprise"	Comme les SEEP	Comme les SEEP
Coûts accessoires déduits de tous les revenus	Comme les SEEP	Capitalisation des coûts accessoires

Le propriétaire d'un bien locatif autre qu'une SEEP ou un investisseur IRLM ne peut créer une perte par le biais de la DPA pour réduire ses autres revenus, et aucun propriétaire ne peut reporter ou récupérer l'amortissement en achetant d'autres biens. Ces règlements tendent à décourager l'investissement dans les immeubles locatifs du fait qu'il est possible de se prévaloir de ces concessions fiscales dans d'autres secteurs économiques.

Malgré ces restrictions, la DPA, en tant que programme permanent, a atteint son objectif à savoir, favoriser la production et l'entretien des ensembles locatifs.

Le programme IRLM, qui a aboli dans une certaine mesure ces restrictions dans le cas des investisseurs privés, s'est également révélé efficace comme moyen à court terme de stimuler la création de logements locatifs à un moment où, sur le marché du logement locatif, l'offre était insuffisante et la rentabilité de l'investissement réduite. Toutefois, l'incertitude créée par l'inconstance de l'action gouvernementale a perturbé encore plus le marché locatif, déjà déstabilisé par les programmes provinciaux de contrôle des loyers.

Il semble que la Loi de l'impôt sur le revenu traite l'industrie du logement locatif plus sévèrement que les autres secteurs de l'économie canadienne. Étant donné l'actuelle insuffisance de la production de logements locatifs au Canada, cette inégalité ne semble pas opportune.

OPTIONS

Maintenir l'actuel traitement fiscal des biens locatifs.

Élargir les concessions fiscales accordées à l'industrie du logement locatif afin de stimuler l'investissement.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que, après en avoir évalué les coûts, le gouvernement envisage d'élargir les concessions fiscales de la DPA accordées à l'industrie du logement locatif :

a. En abolissant la catégorie des "propriétés de plus de 50,000 $";

b. En incluant les biens locatifs dans la définition d'"ancien bien d'entreprise".

Étant donné les difficultés qu'éprouve à l'heure actuelle le marché du logement locatif, il est proposé d'étudier la possibilité d'instaurer un programme d'incitations fiscales strictement contrôlé et orienté en faveur de la construction de logements locatifs. Il faudrait, dans le cadre de cette étude, examiner non seulement l'opportunité de ces incitations fiscales mais aussi les moyens d'en faire profiter seulement les marchés où l'investissement dans le logement locatif est insuffisant.

FRAIS DE POSSESSION FONCIÈRE
Ministère des Finances

OBJECTIF

Cette déduction fiscale semble avoir pour objectif de réduire les coûts qu'occasionne la possession d'un terrain dont l'aménagement n'est pas commencé.

BÉNÉFICIAIRES

Cette mesure fiscale bénéficie surtout aux promoteurs immobiliers et éventuellement, par ricochet, aux acheteurs et aux locataires de logements.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de l'impôt sur le revenu.

RESSOURCES (millions $)

	79	80	81
Manque à gagner	35	40	50

DESCRIPTION

Une entreprise qui doit conserver des stocks pendant longtemps est autorisée, aux fins de l'impôt, à déduire de son revenu les frais de possession de ce stock. Ces frais sont admis comme dépenses dans l'année où ils sont engagés et ne sont pas capitalisés.

Autrefois, les promoteurs immobiliers pouvaient déduire les frais d'intérêt sur l'argent emprunté pour acheter ou aménager des terrains, ainsi que les taxes foncières relatives à ces terrains, de leurs revenus provenant d'autres sources aux fins du calcul de l'impôt sur le revenu.

En mai 1974, cette déduction a été abolie pour les promoteurs immobiliers parce que, estimait-on, elle avait peut-être pour effet de restreindre la quantité de terrains employés à la construction de logements (l'honorable J.N. Turner, ministre des Finances, Discours du budget).

Cette déduction a été rétablie dans le budget de novembre 1978 afin de "donner aux promoteurs l'occasion de planifier un plus grand nombre de projets au Canada".

OBSERVATIONS

La déductibilité des frais de possession des stocks est une mesure fiscale acceptable dans tous les secteurs de l'économie; la refuser aux promoteurs immobiliers constituerait un accroc à la neutralité et à l'équité de la fiscalité.

L'abolition de cette déduction pourrait avoir de graves conséquences pour l'industrie de la promotion immobilière, notamment :

a. la réduction de la marge d'autofinancement requise pour maintenir la production de terrains destinés à la construction domiciliaire;

b. la diminution du prix que les promoteurs seront disposés à payer pour des terrains non aménagés, ce qui diminuera les revenus fonciers des agriculteurs et des autres propriétaires;

c. la réduction du nombre de petits promoteurs, qui seront remplacés par de grandes compagnies plus en mesure de s'accommoder d'une plus petite marge d'autofinancement;

d. la réduction des projets d'envergure bien planifiés et échelonnés en faveur de petits projets à court terme, ce qui réduira la qualité des nouveaux aménagements;

e. l'augmentation du prix au consommateur des produits finis de l'industrie de la promotion immobilière, comme les logements.

OPTIONS

Abolir la déduction fiscale au titre des frais de possession foncière.

Maintenir la déduction.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir la déduction au titre des frais de possession foncière, en raison de sa contribution au bon fonctionnement de l'industrie de la promotion immobilière, et pour accorder à cette dernière les mêmes déductions fiscales qu'aux autres industries au titre des frais de possession.

PRÊTS AU LOGEMENT POUR LES EMPLOYÉS
Ministère des Finances

OBJECTIF

Cette mesure d'impôt sur le revenu a pour objet d'encourager la mobilité de la population active.

RÉSULTATS ET BÉNÉFICIAIRES

Le nombre de bénéficiaires est inconnu. Il s'agirait toutefois d'employés qui sont réinstallés par leur employeur ou qui déménagent pour occuper un nouvel emploi et auxquels l'employeur offre des mesures incitatives en matière de logement. La valeur de cet avantage est exempte d'impôt jusqu'à concurrence d'une somme préétablie.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi de l'impôt sur le revenu; budget de mai 1985.

RESSOURCES (millions $)

	79	80	81	82	83	84	85	86
Manque à gagner	50	50	50	N.d.	N.d.	0	5	10

DESCRIPTION

La fin de ce programme a été annoncée dans le budget de 1981 et il y a été mis fin progressivement de 1980 à 1983. Le budget du 23 mai 1985 l'a rétabli à des conditions légèrement différentes.

Avant 1981, l'avantage que recevait un employé du fait que son employeur lui consentait un prêt de logement à taux d'intérêt faible ou nul était exempt d'impôts lorsque l'employé déménageait pour conserver son emploi ou pour en occuper un autre. L'avantage maximal annuel non imposable équivalait à l'avantage résultant d'un prêt sans intérêts de 50,000 $.

Cette mesure a été rétablie dans le budget de 1985, sauf que l'avantage maximal non imposable est fonction d'un prêt sans intérêts de 25,000 $ pendant les cinq premières années du prêt. La nouvelle résidence de l'employé doit se trouver au moins à 40 km plus près du nouvel emploi que son ancienne résidence et seuls les nouveaux prêts sont admissibles.

OBSERVATIONS

Il est probable que ce programme contribue modestement à faciliter la mobilité de la population active.

Toutefois, il est mal orienté, puisqu'il s'applique tout autant aux employés qui touchent de gros salaires qu'à ceux qui ont vraiment besoin d'aide. De plus, il ne semble pas logique d'exempter cet avantage alors que la plupart des autres avantages fournis par l'employeur sont imposés.

Le manque à gagner pour 1979, 1980 et 1981 (50 millions de dollars par année) est une estimation brute, qui comprend certains éléments étrangers aux prêts de logement. Le ministère des Finances s'attend à ce que ce programme prenne progressivement plus d'ampleur et estime que le manque à gagner pourrait un jour atteindre 50 millions de dollars par année.

Il est douteux que ce programme ait un impact mesurable sur le marché du logement, sauf peut-être dans quelques régions isolées où l'employeur principal fournit toujours ce type d'avantage.

OPTIONS

Seulement deux options ont été retenues à l'égard de cette mesure fiscale : la garder telle quelle ou l'éliminer. Le Groupe d'étude ne voit pas pourquoi on exempterait cet avantage tout en continuant à imposer la plupart des autres avantages fournis par l'employeur. De plus, cette mesure est mal ciblée.

Le Groupe d'étude reconnaît que cette mesure vient d'être rétablie dans le dernier budget de mai 1985, mais il recommande tout de même au Groupe de travail que le gouvernement envisage de l'éliminer à la première occasion.

5. LA QUALITÉ DU LOGEMENT

INTRODUCTION

Il serait utile d'énumérer d'abord quelques-unes des caractéristiques du secteur du logement :

a. le logement a un effet direct sur la santé, la sécurité et le bien-être général de ses occupants;
b. une maison est un bien durable important et coûteux;
c. un bâtiment résidentiel est un système interactif, c'est-à-dire que la modification d'un élément peut influer sur un autre élément;
d. la construction domiciliaire est une activité économique importante (4 % du PNB);
e. la production de logements est assurée par une industrie qui se caractérise par un grand nombre de petites entreprises (12,500);
f. le logement est un domaine qui intéresse toutes les administrations publiques au Canada.

En matière de qualité du logement, les initiatives du gouvernement fédéral ont toujours revêtu trois formes :

a. l'aide financière directe;
b. la réglementation;
c. la recherche, le développement et la démonstration (RD&D).

Le Groupe d'étude a examiné 16 programmes fédéraux de promotion de la qualité du logement :

a. les programmes de recherche, de développement et de démonstration de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL);
b. les programmes de recherche, de développement et de démonstration du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (EMR);
c. les programmes de subventions aux économies d'énergie d'EMR;
d. les dépenses fiscales favorisant les économies d'énergie;
e. les subventions aux utilisateurs d'énergie des régions nordiques;
f. les programmes d'inspection et d'évaluation des matériaux de la SCHL;

g. le programme d'aide aux propriétaires d'habitations isolées à la mousse isolante d'urée-formaldéhyde (MIUF) de Consommation et Corporations Canada (CCC).

Outre l'efficacité des programmes, le Groupe d'étude a examiné deux grandes questions :

a. la possibilité de privatiser les services d'inspection de la SCHL;
b. le regroupement des activités fédérales de recherche en bâtiment.

INITIATIVES EN FAVEUR DE LA QUALITÉ DU LOGEMENT

Aide financière directe

Le gouvernement fédéral offre des subventions et des prêts pour stimuler certaines activités dans le sens des objectifs nationaux. EMR verse, dans le cadre du Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes (PITRC), des subventions à l'amélioration de l'isolation des logements existants et, dans le cadre du Programme canadien de remplacement du pétrole, des subventions au remplacement des chaudières au mazout par des dispositifs qui consomment des combustibles plus abondants. Quant à la SCHL, elle offre, dans le cadre du Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL), des subventions et des prêts au titre de travaux de réparation essentiels.

Le PITRC et le PCRP tirent à leur fin, et rien ne justifie leur rétablissement pour le moment. Le PAREL étant considéré par le Groupe d'étude comme un programme d'aide au logement des ménages à faible revenu, il est examiné dans la section consacrée au logement social. Il ne sera donc plus ici question d'aide financière à l'amélioration de la qualité des logements.

Réglementation

La réglementation de la qualité des logements se justifie du fait que les Canadiens ne tolèrent pas que des produits de mauvaise qualité portent atteinte à leur santé, à leur sécurité ou à leur portefeuille. Ces exigences sont encore plus impératives au Canada, où le logement est un bien coûteux, durable et essentiel à la survie.

Diverses mesures d'ordre réglementaire ont été prises au niveau fédéral pour répondre à ces préoccupations, notamment :

a. le Code national du bâtiment (CNB). Ce code, conçu comme un modèle pour tout le Canada, établit des normes minimales de salubrité et de sécurité;
b. les normes de construction résidentielle de la SCHL. Ces normes précisent les exigences qualitatives auxquelles les bâtiments résidentiels doivent se conformer; elles s'ajoutent au CNB et comportent des critères de durabilité et de convenance;
c. les critères de prêt et de souscription de la Loi nationale sur l'habitation (LNH). Il s'agit de critères de qualité (isolation thermique par exemple) auxquels doit répondre une habitation pour donner lieu à un prêt ou à une assurance en vertu de la LNH;
d. les normes. Il s'agit de critères de rendement applicables aux éléments d'un bâtiment; ils sont établis par des organismes de normalisation sous l'égide du Conseil des normes du Canada, lequel est financé par le gouvernement fédéral;
e. le service d'évaluation des matériaux de la SCHL. Celle-ci publie des rapports sur la manière dont les produits utilisés dans l'industrie du bâtiment satisfont aux normes et autres critères de rendement.

Nombre des questions soulevées actuellement par les activités fédérales en matière de qualité du logement résultent d'influences contradictoires et d'une évolution de l'idée qu'on se fait du rôle et des responsabilités du gouvernement fédéral dans ce domaine.

Certains voudraient par exemple que, pour accroître la protection des consommateurs, le CNB, au lieu de stipuler des normes minimales de salubrité et de sécurité, devienne un véritable code de la qualité du logement, qui comporterait notamment des normes de durabilité, de fonctionnalité et d'habitabilité. D'autres font valoir qu'il en résulterait une hausse du prix du logement, une réduction de la demande, une baisse de l'emploi dans l'industrie du bâtiment et, de façon générale, une augmentation de l'intervention de l'État dans un domaine que l'industrie juge déjà surréglementé.

Une autre source de conflits est l'opposition entre le besoin de normalisation et la volonté de chaque gouvernement de rester maître chez lui. Le nombre des programmes d'évaluation des matériaux de construction en fournit un bon exemple : on compte actuellement au Canada neuf programmes différents, trois au niveau fédéral, quatre au niveau provincial et deux au niveau municipal. Si les diverses autorités pouvaient s'entendre entre elles, ces neuf programmes pourraient être remplacés par un service national unique d'évaluation des matériaux. Les fabricants n'auraient alors à faire agréer leurs produits qu'une seule fois, plutôt que neuf. Les délais et les coûts de conception des bâtiments s'en trouveraient réduits d'autant.

La plupart des fabricants seraient favorables à la création d'un service national d'évaluation des matériaux dans la mesure où il resterait étroitement tributaire de l'État (condition nécessaire à l'exportation) et où il intégrerait ou remplacerait les services existants.

Si un service national d'évaluation des matériaux ne pouvait être établi, le Groupe d'étude estime que le service actuel de la SCHL pourrait être transféré au Conseil national de recherches du Canada (CNRC) et devenir un service d'évaluation de tous les matériaux, qu'ils soient ou non destinés à la construction domiciliaire.

Des problèmes de compétence se posent non seulement entre les administrations publiques au Canada, mais aussi au niveau international. Les fabricants sont parfois victimes des efforts déployés par les organismes canadiens de normalisation pour affirmer leur indépendance au niveau international. Ils voient parfois leurs coûts s'accroître du fait qu'ils doivent faire tester plus d'une fois les produits destinés à la fois au marché intérieur et à l'exportation.

Le gouvernement de l'Ontario a lancé récemment un programme de développement de l'industrie du bâtiment, dont l'objectif prioritaire est de rationaliser les activités de réglementation. Le programme vise aussi le perfectionnement professionnel et l'expansion des marchés. L'Ontario s'est déclarée disposée à transformer cette initiative unilatérale en programme fédéral-provincial. Cela signifierait que l'établissement des priorités, la planification et le financement seraient conjoints. L'un des moyens proposés par la province pour mettre en oeuvre ce programme est la création d'un centre national du bâtiment.

Les services d'inspection de la SCHL font également ressortir les divergences de vues sur le rôle que doit jouer le gouvernement fédéral. Dans ce cas, le désir des consommateurs d'être mieux protégés contre les produits défectueux s'oppose à la volonté d'économie de l'État. Les inspections de la SCHL, dont la raison d'être est de protéger les investissements de l'État, ont également joué un rôle de promotion de la qualité des logements. Dans les premières années d'application de la LNH, l'absence de services d'inspection dans les autres administrations publiques faisait des inspections de la SCHL un moyen extrêmement important de promotion de la qualité du logement. Les acheteurs de résidences assurées ou financées en vertu de la LNH en vinrent à considérer les inspections de la SCHL comme une garantie de qualité. Avec le temps, cependant, les services d'inspection provinciaux et municipaux ont progressé à un point tel que la plupart des municipalités moyennes ou grandes disposent maintenant de leur propre service. Dans ces localités, la SCHL a, pour économiser et supprimer le double emploi, ramené de cinq à deux le nombre moyen des inspections auxquelles sont assujettis les logements neufs financés aux termes de la LNH. En fait, certains de ces logements ne font l'objet d'aucune inspection de la SCHL si le constructeur a bonne réputation. Les logements existants ne sont inspectés que si leur extérieur laisse voir des signes de défauts graves. La diminution du nombre d'inspections a occasionné des problèmes à la SCHL. Il arrive, en effet, que les acheteurs de maisons financées aux termes de la LNH supposent, à tort, qu'elles ont été inspectées et qu'elles sont conformes aux exigences de la LNH.

Face à ces problèmes, la SCHL étudie la possibilité de privatiser son service d'inspection de manière, soutient-elle, à déplacer la responsabilité civile et à réaliser des économies. D'après la proposition qu'elle a élaborée, la SCHL économiserait du fait qu'une entreprise privée pourrait étendre ses activités à des domaines qui lui sont actuellement interdits par la loi, d'où un abaissement du coût unitaire des inspections. Ce raisonnement suppose évidemment qu'il y a des économies d'échelle à faire et que la SCHL en bénéficierait. Le Groupe d'étude doute qu'il soit possible, dans l'immédiat, de privatiser le service d'inspection, mais il estime qu'il serait bon de lui apporter des modifications susceptibles d'en augmenter la rentabilité, quitte à évaluer par la suite la possibilité de le privatiser. Il faudrait, pour cela, modifier la Loi nationale sur l'habitation de manière à permettre à la SCHL

d'offrir son service d'inspection aux particuliers et aux entreprises. Le Groupe d'étude estime que la SCHL devrait continuer entre-temps, à offrir ses services d'inspection là où les services municipaux sont insuffisamment développés et à effectuer des vérifications ponctuelles dans les municipalités dotées de services d'inspection bien au point. Toutes les inspections devraient avoir pour objet de confirmer le respect intégral du CNB, des normes de construction résidentielle et des critères de souscription de la LNH.

Recherche, développement et démonstration

La prise en charge par l'État des activités de recherche, de développement et de démonstration (RD&D) techniques en matière de logement se justifie du fait qu'une entreprise ne peut pas empêcher les autres de bénéficier du fruit de recherches auxquelles elles n'ont en rien contribué. Cela décourage l'investissement privé dans la RD&D et se traduit par l'insuffisance des recherches, insuffisance à laquelle seule l'intervention de l'État peut remédier.

Au niveau fédéral, les recherches techniques sur le logement ont toujours été effectuées par la SCHL et par la Division des recherches en bâtiment du CNRC. Comme les activités réglementaires, la recherche est soumise à des impératifs contradictoires. D'un côté, le CNRC, pour se tenir au courant des problèmes et orienter ses recherches en conséquence, doit rester en liaison étroite avec l'industrie de la construction domiciliaire. D'un autre côté, il doit garder ses distances pour préserver son image d'organisme de recherche indépendant. Le CNRC a eu tendance à céder davantage au deuxième impératif. Ce dernier n'a pas influé autant sur la SCHL, puisqu'elle ne fait pas de recherche fondamentale, mais s'intéresse plutôt à la détection des problèmes et à la mise en oeuvre de solutions. Aussi la SCHL a-t-elle pu maintenir des relations étroites avec l'industrie de la construction domiciliaire.

Il y a deux autres impératifs contradictoires : d'une part, le besoin de progresser rapidement dans un domaine particulier de la technologie du bâtiment résidentiel pour atteindre des objectifs nationaux; d'autre part, la nécessité de concevoir le développement de cette technologie dans une optique systémique. Le domaine de l'énergie offre un bon exemple. Lors des crises énergétiques des années 1970, EMR, dont le rôle était de rationaliser l'utilisation

de l'énergie au Canada, a constaté qu'on pouvait réaliser des économies appréciables de combustible dans les résidences en améliorant l'isolation thermique et l'étanchéité des bâtiments. Des techniques d'isolation et de calfeutrage ont été mises au point, transférées à l'industrie et diffusées, ce qui a permis de réaliser des économies d'énergie appréciables. Ces progrès n'auraient probablement pas été accomplis si l'on avait travaillé dans une optique plus large. Cependant, d'importants effets secondaires ont été constatés dans les maisons dont l'isolation thermique et le calfeutrage avaient été améliorés -- problèmes d'humidité, de qualité de l'air et de combustion, notamment. Selon certains, le coût des correctifs à apporter à ces problèmes pourrait finalement annuler les économies d'énergie réalisées pendant cette période. Le gouvernement se préoccupe de ces problèmes comme en témoigne la place prépondérante que leur solution occupe dans les programmes de recherche en technologie du bâtiment résidentiel d'EMR, du CNRC et de la SCHL. Il en résulte un certain chevauchement des efforts.

Tout en reconnaissant la contribution qu'un organisme à vocation nettement affirmée comme EMR a apportée au progrès de la technologie énergétique domestique, le Groupe d'étude est d'avis qu'une approche plus globale de la recherche en technologie du bâtiment résidentiel constitue une meilleure stratégie à long terme. Il faudrait donc regrouper les pouvoirs et les ressources liés à la conduite de ces recherches.

Concrètement, certains programmes et ressources d'EMR seraient transférés ou supprimés, et la SCHL se verrait confier un rôle directeur, comportant notamment un pouvoir accru sur les recherches en bâtiment résidentiel du CNRC. Ce dernier garderait la responsabilité des recherches en bâtiment non résidentiel.

Les changements proposés devraient se traduire initialement par des économies modestes d'environ 12 millions de dollars. Il pourrait y en avoir d'autres par la suite.

Comme il a été dit plus haut, le logement est un domaine qui intéresse toutes les administrations publiques au Canada. Ainsi, la plupart des provinces et certaines grandes municipalités ont leurs programmes de recherche sur le logement. Il y a peu de collaboration à l'heure actuelle entre les diverses administrations dans le domaine des

recherches (tant techniques que socio-économiques) sur le logement. Le Groupe d'étude estime qu'une coopération accrue permettrait de mieux utiliser les ressources. Dans un document récent, la SCHL propose la création d'un comité de la recherche sur le logement qui coordonnerait la participation du gouvernement fédéral, des provinces et de l'industrie aux recherches dans ce domaine. Le Groupe d'étude souscrit à cette proposition et estime que l'une des tâches du comité devrait consister à évaluer l'opportunité de créer un centre national de recherches sur le logement et le bâtiment, ce qui rejoindrait la proposition de l'Ontario portant d'établir un centre national du bâtiment.

RÉSUMÉ DES PRINCIPALES OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les options suivantes :

Regrouper les activités de recherche, de développement et de démonstration à la SCHL pour les bâtiments résidentiels et au CNRC pour les bâtiments non résidentiels.

Créer, comme le propose la SCHL, un comité de la recherche sur le logement chargé de coordonner la participation du gouvernement fédéral, des provinces et de l'industrie aux recherches dans ce domaine.

Transférer les programmes d'énergie dans le bâtiment d'EMR à la SCHL pour la partie résidentielle et au CNRC pour la partie non résidentielle. Seraient touchés par cette mesure les programmes suivants d'EMR : maison à haut rendement énergétique (MHRE), programme de transfert de la technologie de l'énergie dans le bâtiment (TTEB), programme de démonstration dans les collectivités éloignées (PDCE), ENERDEMO-EERP, PITRC et normes de construction domiciliaire dans les régions nordiques.

Suspendre le financement de maisons modèles dans le cadre du programme MHRE jusqu'à ce que l'évaluation du rendement des maisons déjà construites soit terminée.

Éliminer les activités prévues en fin de course du PITRC au titre de l'éducation des consommateurs et des études de marché et de développement des débouchés.

- **Réaffecter à la recherche sur l'énergie solaire les subventions versées à l'industrie des chauffe-eau solaires à usage domestique.**

- **Modifier la LNH pour permettre à la SCHL d'élargir la clientèle de son service d'inspection, et évaluer par la suite la possibilité de le privatiser.**

- **Placer le service d'évaluation des matériaux de la SCHL en régime d'autofinancement intégral et créer un groupe directeur chargé d'établir un service national dans un délai d'un an. Si cet objectif n'est pas atteint, transférer le service au CNRC.**

- **Fixer au 31 décembre 1986 le délai d'achèvement des travaux financés au titre du programme d'aide aux propriétaires d'habitations isolées à la MIUF.**

- **Affecter à CCC de 600,000 $ à 800,00 $, pour les deux prochaines années, pour qu'il poursuive les recherches sur la MIUF.**

INCIDENCES

Incidences financières

Le regroupement des recherches en bâtiment permettrait d'économiser environ 12 millions de dollars par an.

L'élimination des dépenses prévues en fin de course du PITRC au titre de l'éducation des consommateurs et des études de marché et de développement des débouchés permettrait d'économiser 26.2 millions de dollars.

La réactivation du programme de recherche sur la MIUF coûterait entre 600,000 $ et 800,000 $ sur deux ans.

L'attribution exclusive à la SCHL des recherches en bâtiment résidentiel nécessiterait un supplément de ressources ou une réaffectation interne des ressources de la SCHL en faveur des recherches sur le bâtiment.

Incidences organisationnelles

L'industrie de l'isolation thermique des habitations pourrait mal accueillir la réduction des fonds qui devaient faciliter son adaptation à la disparition du PITRC.

L'Association canadienne des constructeurs d'habitations pourrait s'opposer à l'élimination des subventions de démonstration du programme MHRE.

L'industrie de l'énergie solaire pourrait s'élever contre l'annulation des subventions à l'installation de chauffe-eau solaires à usage domestique.

La Compagnie d'assurance hypothécaire du Canada pourrait mal accueillir la décision de ne pas privatiser le service d'inspection de la SCHL, puisqu'elle est un ardent défenseur de cette option.

Les centres de recherche en bâtiment qui ont bénéficié d'une aide dans le cadre du programme TTEB envisageraient sans doute avec appréhension le transfert de ce programme d'EMR.

Les propriétaires de maisons isolées à la MIUF s'opposeraient à la fixation d'une date-limite à ce programme.

Incidences législatives

Il faudrait modifier la LNH pour permettre à la SCHL d'effectuer des inspections pour le compte de particuliers et d'entreprises.

5. LA QUALITÉ DU LOGEMENT
- ÉVALUATION DES PROGRAMMES -

RECHERCHE, DÉVELOPPEMENT, DÉMONSTRATION ET INFORMATION
Société canadienne d'hypothèques et de logement

OBJECTIF

Les objectifs consistent à :

a. entreprendre, coordonner et appuyer des recherches sociales, économiques et techniques sur le logement;

b. mettre à l'essai sur le terrain de nouvelles solutions aux problèmes techniques du logement;

c. regrouper et diffuser les résultats des recherches.

BÉNÉFICIAIRES

Outre les consommateurs, l'industrie du bâtiment, les établissements de prêt, les autres pouvoirs publics investis de responsabilités en matière de logement et les chercheurs subventionnés bénéficient directement du programme.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi nationale sur l'habitation, Partie V, et Loi sur la SCHL, article 26.

RESSOURCES (millions $)

	79	80	81	82	83	84
Dépenses budgétaires	12,0	8,0	12,0	10,0	11,0	8,0
Années-personnes	88,2	83,4	80,4	88,8	96,6	97,2

DESCRIPTION

L'élément de planification de la recherche, du développement, de la démonstration et de l'information se compose de six grands centres d'activité :

a. la Division de la planification;

b. la Division de l'évaluation des programmes;

c. la Division de la recherche;

d. la Division de la mise en oeuvre des projets;

e. la Division des services statistiques;

f. le soutien à la recherche et au développement.

Cet examen porte sur les quatre dernières activités; les divisions de la Planification et de l'Évaluation des programmes en sont exclues parce qu'elles n'interviennent pas directement dans les activités de recherche, de développement, de démonstration et d'information, telles qu'elles ont été définies pour les besoins de l'évaluation.

Recherche et développement

Les travaux de recherche et de développement (R&D) de la SCHL relèvent de deux grandes catégories : travaux dirigés et travaux non dirigés. Les recherches dirigées sont celles qui visent à résoudre les problèmes ou à étudier des domaines jugés prioritaires par la SCHL. Elles sont exécutées ou administrées par le personnel de la SCHL.

En 1985, la recherche dirigée se répartit entre quatre grands domaines :

a. l'industrie du bâtiment : examiner le processus d'adaptation au changement de l'industrie du bâtiment;

b. la demande de logement : évaluer les conséquences de la demande de logement à moyen et à long termes et la nécessité d'une aide au logement en fonction des changements démographiques, économiques et sociaux prévus;

c. l'offre de logement : évaluer la capacité de réaction de l'offre de logement à l'évolution des besoins; repérer de nouvelles formes de logement; et élaborer des outils permettant d'optimiser la conception des logements;

d. la qualité du logement : par une démarche systémique, mesurer l'état et la qualité des logements nouveaux et existants et mettre au point

des perfectionnements et des normes susceptibles d'accroître la salubrité, la sécurité et la viabilité économique des logements existants.

La recherche non dirigée consiste en travaux proposés par des chercheurs et financés par la SCHL. Cette dernière se donne alors pour rôle d'examiner les propositions, de choisir les projets, de surveiller l'exécution des travaux et de diffuser les résultats. Quatre programmes composent les activités de recherche non dirigée :

a. le programme de recherche externe;
b. le programme d'encouragement à la technologie du bâtiment;
c. le programme de bourses;
d. l'aide aux universités.

Dans le cadre de son programme de recherche externe, la SCHL accorde des subventions maximales de 20,000 $ à des chercheurs canadiens du domaine du logement.

Le programme d'encouragement à la technologie du bâtiment offre des subventions ayant pour but de stimuler l'innovation technique en matière de logement. Les subventions visent à aider les petites entreprises, les fabricants et les entrepreneurs à défrayer l'étude, la mise au point, l'exécution, la mise à l'essai et la documentation de leurs propositions. Des brochures sont ensuite publiées afin de diffuser les connaissances que ces projets ont permis d'acquérir.

La SCHL verse des bourses d'études universitaires aux Canadiens ou aux immigrants reçus qui poursuivent des études de maîtrise ou de doctorat sur les aspects sociaux, matériels, techniques, administratifs ou juridiques du logement.

La SCHL apporte une aide aux programmes de recherche en matière de logement de Mount Allison et de l'Université de Winnipeg.

Démonstration

La Division de la mise en oeuvre des projets met à l'essai des solutions nouvelles aux problèmes techniques du logement. Son principal client a été jusqu'ici la Division de la recherche de la SCHL. La Division a prévu pour 1985 des activités visant à améliorer la diffusion des résultats

des recherches et des démonstrations auprès de l'industrie du bâtiment.

Les projets de démonstration portent, entre autres, sur les techniques de construction dans le Grand Nord, les produits de revêtement, les maisons en rondins, la lutte contre l'humidité par la ventilation passive, le contrôle de la vapeur et les échangeurs de chaleur air-air.

Information

Il s'agit ici essentiellement des services statistiques et du Centre canadien de documentation sur l'habitation.

La Division des services statistiques a pour principales fonctions :

a. d'effectuer des enquêtes pour suivre l'évolution du marché du logement (enquête sur les taux de vacance, les mises en chantier et les logements achevés, par exemple);
b. de recueillir les données produites dans le cadre de l'exécution des programmes de la SCHL;
c. de mener des études spéciales à l'appui des recherches;
e. de diffuser des renseignements statistiques (p.ex. Statistique du logement au Canada).

Le Centre canadien de documentation sur l'habitation conserve la version définitive des résultats de toutes les recherches entreprises ou appuyées par la SCHL. Il sert aussi de centre de documentation sur les autres recherches qui se font au Canada et à l'étranger dans le domaine du logement.

OBSERVATIONS

Un certain nombre d'organismes fédéraux ainsi que, dans une mesure variable, toutes les administrations provinciales et beaucoup de grandes municipalités effectuent des recherches en matière de logement. Il ne faut donc pas s'étonner que les risques de chevauchement ou de double emploi soient élevés.

Au niveau fédéral, il se fait des recherches sur les moyens d'économiser l'énergie dans les bâtiments et leurs effets secondaires dans trois organismes : Énergie, Mines et Ressources (EMR), la SCHL et la Division des recherches en

bâtiment (DRB) du Centre national de recherches du Canada (CNRC). Il faudrait envisager de regrouper ou de mieux coordonner ces activités.

OPTIONS

Les six options suivantes sont représentatives du large éventail de moyens qui s'offrent pour coordonner ou regrouper les recherches sur le logement et le bâtiment :

a. ne rien changer;
b. confier la recherche sur le logement aux provinces;
c. regrouper au CNRC toutes les recherches fédérales sur le bâtiment en laissant à la SCHL les recherches sur les aspects socio-économiques du logement;
d. regrouper à la SCHL la recherche et le développement en matière de bâtiments résidentiels et au CNRC la recherche en matière de bâtiments non résidentiels;
e. coordonner la recherche au moyen d'un comité intergouvernemental de la recherche sur le logement; et
f. créer un nouveau centre national de recherche sur le logement et le bâtiment.

Ne rien changer

Pour préconiser cette solution, il faut être persuadé, soit que la dispersion actuelle des recherches en matière de logement n'entraîne aucun chevauchement ni double emploi (principalement en matière d'économies d'énergie), soit que le chevauchement et le double emploi constituent un effet secondaire inévitable d'une concurrence par ailleurs souhaitable dans ce domaine. Il faudrait pour cela ne pas souscrire au postulat voulant que les bâtiments soient des systèmes qui exigent des activités systématiques de recherche, de développement et de démonstration, si l'on veut faire progresser les techniques sans compromettre la santé des occupants ni le rendement global des bâtiments.

Confier la recherche sur le logement aux provinces

Cette solution semblerait s'imposer si le gouvernement fédéral décide de se retirer du domaine du logement ou d'y intervenir beaucoup moins. Le retrait total aurait pour effet non seulement de mettre fin aux programmes de la SCHL

en matière de marché et de logement social, mais aussi de supprimer des mécanismes comme le Comité associé du Code national du bâtiment qui -- à peu près tous les représentants des provinces et de l'industrie en conviennent -- devrait être maintenu sous sa forme actuelle et qui a besoin d'un solide appui technique.

Regrouper au CNRC toutes les recherches fédérales sur le bâtiment

Cette solution vise à régler, au niveau fédéral, le problème du chevauchement et du double emploi dans les recherches sur le bâtiment, principalement en matière d'économie d'énergie. Elle ne répond pas à la nécessité d'améliorer la coopération fédérale-provinciale. Elle consisterait à transférer à la Division des recherches en bâtiment (DRB) du CNRC, avec une partie des ressources qui leur sont consacrées, les activités de recherche, de développement et de démonstration d'EMR et de la SCHL en matière de bâtiment. La SCHL resterait entièrement responsable des recherches socio-économiques sur le logement.

Il faudrait pour cela que la DRB établisse une division spéciale du logement, qui veillerait à ce que l'industrie du bâtiment participe davantage à l'établissement des priorités de recherche et qui jouerait un rôle plus actif dans le domaine de la démonstration et du transfert de technologie.

Regrouper à la SCHL la recherche et le développement en matière de bâtiments résidentiels et au CNRC la recherche sur les bâtiments non résidentiels

Cette solution vise à supprimer au niveau fédéral le chevauchement des recherches techniques et à donner plus d'importance à la R&D en matière de logement. Elle tient également compte des capacités et des limitations des deux principaux organismes de recherche en cause. Le CNRC, par exemple, est bien équipé pour effectuer de la recherche fondamentale, mais ne dispose pas du réseau et du mandat nécessaires pour venir en aide à une industrie de la construction domiciliaire extrêmement dispersée. La SCHL, par contre, sans posséder les capacités du CNRC en matière de recherche fondamentale, dispose d'un noyau d'experts techniques et d'un réseau d'exécution national qui permet de communiquer directement avec l'industrie pour déterminer les problèmes et transférer les solutions.

D'après cette proposition, le CNRC continuerait de veiller globalement à l'avancement des connaissances scientifiques en matière de bâtiment. La SCHL aurait pour rôle d'apporter une aide ponctuelle à l'industrie de la construction domiciliaire, notamment en déterminant les problèmes aigus en matière de bâtiments résidentiels et en leur trouvant des solutions. Ele se chargerait également de favoriser l'innovation technique en matière de logement. C'est là un rôle que la SCHL a joué par le passé, mais qu'elle a relativement négligé ces dernières années. Pour que cette solution réussisse, il faut que la SCHL se remette à le jouer pleinement en modifiant au besoin son organisation et la répartition de ses ressources.

Il faudrait transférer au CNRC et à la SCHL certaines activités d'EMR avec une partie des ressources qui leur sont consacrées, les autres ressources représentant une compression budgétaire.

Coordonner la recherche au moyen d'un comité national de la recherche sur le logement

La SCHL a proposé de créer un comité de recherche sur le logement où siégeraient des représentants des organismes fédéraux et provinciaux s'intéressant au logement, de l'industrie et de groupes d'intérêt. Le comité aurait pour rôle de coordonner les activités de recherche et d'en diffuser les résultats.

Au niveau fédéral, la méthode des comités n'a pas toujours donné de bons résultats, comme on vient de la voir au sujet des économies d'énergie. En cas de divergence d'opinion, l'organisme qui tenait les cordons de la bourse pouvait toujours négliger l'avis du comité et agir à sa guise. Par ailleurs, on aurait peut-être alourdi inutilement le processus en donnant au comité un pouvoir de dépense.

La SCHL propose également de commander une étude sur les autres solutions qui permettraient d'améliorer la coopération en matière de recherches sur le logement.

Créer un nouveau centre national de recherche sur le logement et le bâtiment

Ce nouvel organisme serait financé initialement par les gouvernements fédéral et provinciaux, mais s'efforcerait d'obtenir ultérieurement une participation financière de l'industrie. Il serait dirigé par un conseil

d'administration où siégeraient les gouvernements des deux niveaux, l'industrie du bâtiment et des groupes d'intérêt.

Le centre prendrait en charge les activités de recherche sur le logement et le bâtiment des organismes fédéraux et provinciaux -- c'est-à-dire, au niveau fédéral, les éléments résidentiels des programmes d'EMR, toutes les recherches techniques et socio-économiques et le service d'évaluation des matériaux de la SCHL ainsi que la Division des recherches en bâtiment du CNRC.

Dans une variante de cette solution, le centre s'occuperait uniquement des aspects techniques de la recherche sur le bâtiment avec, peut-être, une division distincte pour le logement. La SCHL garderait la responsabilité des recherches socio-économiques.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de regrouper à la SCHL la recherche et le développement en matière de bâtiments résidentiels et au CNRC la recherche sur les bâtiments non résidentiels.

La SCHL devrait également entreprendre d'établir un comité de la recherche sur le logement afin de coordonner l'activité du gouvernement fédéral, des provinces et de l'industrie en la matière.

MAISON À HAUT RENDEMENT ÉNERGÉTIQUE (MHRE OU R-2000)
Énergie, Mines et Ressources

OBJECTIF

Le programme a pour objectif principal de pousser le marché à offrir, sans l'intervention constante de l'État, des maisons peu coûteuses et ménagères d'énergie et ce, en aidant l'industrie à acquérir les connaissances et les compétences nécessaires et en stimulant la demande des consommateurs.

Les autres objectifs du programme consistent à :

a. transférer des connaissances sur les techniques de construction et de commercialisation de maisons à haut rendement énergétique au plus grand nombre possible de constructeurs au Canada;
b. offrir des encouragements aux travaux de conception, de construction et de démonstration qui pourraient, à terme, se traduire par la construction de 20,000 maisons dans tout le Canada;
c. contrôler et documenter les techniques, le coût et le rendement des maisons construites dans le cadre du programme;
d. sensibiliser le consommateur aux maisons à haut rendement énergétique et les lui faire accepter;
e. mettre au point et exécuter un programme d'identification des maisons R-2000 pour permettre aux constructeurs de reconnaître et de vendre ces maisons.

BÉNÉFICIAIRES

Les bénéficiaires de ce programme sont :

a. l'Association canadienne des constructeurs d'habitations (ACCH), grâce à l'aide financière du gouvernement fédéral à la formation, à la coordination, aux inspections et aux frais généraux;
b. les acheteurs de maisons modèles;
c. l'industrie du bâtiment, grâce aux progrès de la conception et de la construction des maisons;
d. les entrepreneurs, grâce aux subventions de 5,500 $ et 1,500 $ pour la construction de maisons MHRE.

En septembre 1984, 299 maisons modèles répondant à la norme R-2000 avaient été construites. Trente-trois cours de formation avaient été dispensés à 1,350 participants.

DOCUMENT HABILITANT

Programme énergétique national.

RESSOURCES (millions $)

	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements	.9	1.2	1.2	1.2
F&E (autres dép.)	.7	1.0	1.0	1.0
Contrats, subventions et contributions	3.0	11.0	11.6	11.6
Total	4.6	13.2	13.8	13.8
Années-personnes	24	34	34	34

Ventilation des contrats, subventions et contributions

	84-85	85-86	86-87	87-88
Nouveaux types d'habitations		0.2	0.3	0.8
Recherche et développement technique	.6	2.0	2.2	1.8
Surveillance, normes et analyse technique		1.6	1.8	1.5
Formation et information de l'industrie	.5	1.1	1.2	1.0
Information publique	.4	0.5	0.5	1.0
ACCH-Aide aux constructeurs et administration	1.5	5.6	5.6	5.5
Total	3.0	11.0	11.6	11.6

DESCRIPTION

Le programme de maisons à haut rendement énergétique a été entrepris conjointement par EMR et l'ACCH dans le but de construire initialement 300 maisons modèles aux frais du gouvernement fédéral (5,6 millions de dollars).

Une proportion très importante du programme est également constituée par des activités de recherche et de développement (R&D), de surveillance, d'établissement de normes, de formation, de sensibilisation des consommateurs et de transfert des technologies (5.4 millions de dollars).

L'ACCH est chargé de la formation, de l'inspection et de la surveillance dans l'industrie du bâtiment. EMR sous-traite la plupart de ses travaux de R&D et confie d'autres éléments du programme aux organismes suivants :

a. Ontario Research Foundation;
b. Saskatchewan Research Council;
c. Marbek Resource Consultants;
d. le Bureau des conseillers en gestion;
e. l'Office des normes générales du Canada;
f. d'autres experts-conseils.

EMR compte faire construire en 1985, à partir de septembre, 50 à 150 autres maisons modèles et élaborer des normes d'homologation pour permettre aux constructeurs qui ont déjà suivi le programme de formation de commercialiser des maisons R-2000.

Le programme comporte le versement au constructeur, par l'intermédiaire de l'ACCH, d'une subvention directe de 5,500 $ pour la première maison construite dans le cadre du programme et de 1,500 $ pour la deuxième, sans plus.

Les 299 premières maisons bâties font actuellement l'objet d'un examen approfondi dont les résultats sont attendus à l'automne de 1985. L'examen porte sur les coûts, les méthodes employées ainsi que le rendement et la qualité de l'équipement.

Pour doter une maison des caractéristiques supplémentaires nécessaires pour qu'elle réponde à la norme R-200, il y a un supplément de coût. Pour les 30 premières maisons, ce supplément a été d'environ 7,500 $, mais EMR estime qu'il oscille actuellement entre 5,000 $ et 6,000 $ et que, en 1988, il se stabilisera entre 3,000 $ et 4,000 $.

Les 299 premières maisons sont réparties dans tout le Canada, et leur suivi est effectué conjointement par l'ACCH et les bureaux régionaux d'EMR.

EMR a joué un rôle utile dans le lancement de ce programme de démonstration. Comme l'industrie du bâtiment est très éparpillée, cette initiative n'aurait sans doute pas vu le jour sans une intervention de l'État.

OBSERVATIONS

L'un des grands axes du programme consiste à former le plus grand nombre possible de constructeurs aux techniques de construction R-2000 et à familiariser les autres intervenants (concepteurs, architectes, agents immobiliers) avec le concept R-2000. Le programme n'a touché jusqu'ici que de petits constructeurs spécialisés (5 % de l'industrie), et l'on peut se demander si l'on parviendra jamais par cette méthode à atteindre les grands entrepreneurs. Il faut que les logements soient économiques si l'on veut que le programme réussisse sans subvention. Étant donné qu'une maison R-2000 coûte entre 3,000 $ et 4,000 $ de plus et qu'elle permet d'économiser de 600 $ à 700 $ de frais de chauffage par an, il faudrait 10 à 15 ans pour récupérer l'investissement initial supplémentaire, à supposer que l'équipement installé ne coûte rien à entretenir.

EMR poursuit les recherches sur les problèmes susceptibles de se poser dans les maisons R-2000, notamment sur le plan de la qualité de l'air, de l'humidité, du retour d'air, de la détérioration des coupe-vapeur et des sous-sols superisolés. Ces recherches sont tout à fait analogues aux travaux effectués à la SCHL et au CNRC.

Le principe général du programme, c'est-à-dire la mise à contribution de l'industrie, est louable, et le recours à des organismes de recherche extérieurs réduit le besoin de ressources humaines de l'administration fédérale.

La sensibilisation et la demande des consommateurs ne font actuellement l'objet d'aucun effort notable, EMR n'ayant ni terminé l'examen approfondi de la phase initiale du programme, ni réglé les questions techniques en suspens.

Dans le rapport de son groupe de travail sur le programme MHRE, l'ACCH souligne qu'il ne convient pas d'intensifier le programme avant d'avoir obtenu et analysé les données d'utilisation des maisons construites dans le cadre du programme, mené à bien les recherches nécessaires et réglé les questions techniques complexes. Cette opinion

reflète le concensus actuel, selon lequel il convient d'évaluer à fond les résultats de la première phase du programme avant d'entreprendre de nouvelles activités de démonstration et de promotion.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de transférer le programme à la SCHL et de ne plus mettre de maisons modèles en chantier tant qu'EMR n'aura pas terminé l'analyse technique et l'évaluation approfondie des maisons déjà bâties. En attendant que les problèmes décelés soient réglés, on pourrait faire construire, à l'aide de techniques revues et corrigées, une autre tranche de 50 maisons modèles pour confirmer l'efficacité du programme.

On notera qu'EMR négocie actuellement une entente de trois ans avec l'ACCH. Étant donné le report du programme de démonstration et sa réduction éventuelle, il faudrait réexaminer et diminuer en conséquence les fonds versés à l'ACCH.

Les travaux de recherche et de développement techniques devraient être transférés à la SCHL dans le cadre des recherches sur le logement.

Les activités de surveillance, de normalisation et d'analyse devraient être maintenues, mais confiées à la SCHL.

Le Groupe d'étude recommande également au Groupe de travail que, après que la validité des techniques employées aura été démontrée, le gouvernement envisage de consacrer, en coopération avec le secteur privé, des efforts concertés à la formation, à l'information de l'industrie et à la sensibilisation des consommateurs. Les maisons offertes dans le cadre du programme devraient alors être rentables et pouvoir se vendre sur le marché sans subventions ni autre intervention de l'État.

PROGRAMME DE TRANSFERT DE LA TECHNOLOGIE DE L'ÉNERGIE DANS LE BÂTIMENT (TTEB)
Énergie, Mines et Ressources

OBJECTIF

Le programme vise à accélérer la mise au point et l'adoption par l'industrie du bâtiment de systèmes, de techniques, de matériaux et d'équipements qui favorisent l'économie d'énergie.

BÉNÉFICIAIRES

Ce programme a pour bénéficiaires :

a. les concepteurs, les entrepreneurs et les exploitants de bâtiments qui doivent savoir comment utiliser les techniques de pointe en matière d'économie d'énergie;
b. les propriétaires, qui doivent connaître les avantages des diverses formules d'économie d'énergie;
c. les fabricants de matériaux et d'équipements, qui ont besoin de conseils en matière de conception et de rendement;
d. les installateurs de produits et d'équipements de conservation de l'énergie, qui ont besoin d'une formation;
e. les propriétaires, qui bénéficient de l'amélioration des services de l'industrie du bâtiment.

DOCUMENTS HABILITANTS

Les activités du programme TTEB sont autorisées aux termes de la Loi sur le programme d'isolation thermique des résidences canadiennes et de la Loi sur l'économie du pétrole et du mazout.

RESSOURCES (millions $)*

	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86 86/87
Traitements	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	
F&E (autres dép.)	0.9	1.8	2.2	2.2	3.0	
Total	1.1	2.0	2.4	2.4	3.2	2.5
Années-personnes	4	4	4	6	5	8

* 3.5 millions de dollars par an pendant trois ans.

DESCRIPTION

Le programme TTEB comprend deux activités principales :

a. le financement de la recherche et du développement dans le domaine de la conservation de l'énergie dans les bâtiments;
b. la communication des résultats de ces travaux de recherche et de développement à l'industrie du bâtiment et au grand public.

Le programme permet de mettre au point des rapports de recherche, des guides techniques, des lignes directrices et des précis, des bulletins techniques ainsi que des programmes et des outils de formation.

Le programme est organisé en fonction des grands secteurs du bâtiment, un organisme étant désigné comme chef de file dans chaque secteur. Un conseiller a été chargé de coordonner les six organismes chefs de file. Ces derniers doivent diriger et contrôler les travaux effectués par les sous-traitants et recueillir des renseignements dans des domaines de recherche précis. Les organismes chefs de file reçoivent avis et conseils des représentants des propriétaires et des exploitants de bâtiments, des fabricants, des membres de professions libérales et des métiers oeuvrant dans les secteurs considérés.

Le Saskatchewan Research Council (RSC) est chargé des immeubles résidentiels de faible hauteur. Parmi les questions techniques étudiées par le RSC figurent l'isolation des murs, des plafonds et des sous-sols, le

calfeutrage et divers aspects de l'ossature des bâtiments. Les recherches sur les systèmes mécaniques, par exemple le chauffage, la ventilation et la climatisation (CVC), sont confiées à l'Ontario Research Foundation (ORF).

L'ORF s'est également vu confier les travaux du TTEB sur les immeubles résidentiels de moyenne et de grande hauteur; elle travaille notamment sur les chauffe-eau à usage domestique, le rendement des chaudières, le CVC, les commandes et les contrôles automatiques, l'éclairage, l'architecture et les économies d'énergie dans l'exploitation des bâtiments.

Enfin, l'ORF est responsable des immeubles de bureaux. Elle s'est intéressée, entre autres choses, aux moyens permettant d'économiser l'énergie dans les systèmes d'éclairage, de chauffage, de ventilation et de climatisation, les moyens de réduire les fuites d'air et les possibilités de récupérer l'énergie gaspillée.

L'Office of Industrial Research de l'Université du Manitoba étudie les moyens de réduire la consommation d'énergie dans l'industrie canadienne de la restauration. Il a examiné jusqu'ici les matériels, les procédés et les méthodes de préparation des aliments ainsi que les pertes caloriques inhérentes aux hottes de cuisine et aux autres systèmes d'évacuation, et a mis au point un guide des économies d'énergie à l'intention des propriétaires de restaurant.

Le Centre for Building Studies de l'Université Concordia de Montréal est chargé du secteur du détail. Il s'est penché par exemple sur l'éclairage, les dispositifs de CVC installés sur les toits, les méthodes de vérification énergétique et les techniques d'économie d'énergie applicables aux grands magasins de détail.

Le Building Engineering Group rattaché à l'Université de Waterloo par l'intermédiaire de l'Institut de recherche de Waterloo, s'occupe des entrepôts. Il a étudié les planchers et les fondations, les systèmes mécaniques et électriques et le rendement des portes d'expédition.

OBSERVATIONS

Le programme TTEB pose la question des chevauchements et du double emploi. Trois organismes fédéraux interviennent dans les activités de recherche, de

développement et de démonstration en matière de bâtiment : EMR, la SCHL et le CNRC. Si l'on juge un certain chevauchement nécessaire au progrès des techniques du bâtiment, aucun changement n'est à recommander. Si, par contre, on estime que les bâtiments constituent des systèmes et que la recherche et le développement dans ce domaine doivent suivre une approche systématique, il convient d'étudier les possibilités d'intégration de ces activités.

OPTIONS

Quatre options ont été envisagées :

Ne rien changer;

Transférer le programme aux provinces;

Transférer le programme au CNRC;

Transférer les aspects résidentiels du programme à la SCHL et les aspects non résidentiels au CNRC.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de transférer, dans le cadre du regroupement proposé des activités de recherche, les aspects résidentiels du programme à la SCHL et les aspects non résidentiels au CRNC.

NORMES DE CONSTRUCTION RÉSIDENTIELLE DANS LE NORD
Énergie, Mines et Ressources

OBJECTIF

Le programme a pour objectif d'élaborer une norme pour la construction de logements consommant peu d'énergie dans le Grand Nord et l'Arctique et d'en recommander l'adoption.

BÉNÉFICIAIRES

Un projet de norme a été produit et approuvé en octobre 1984. Il ne s'est rien fait depuis.

Les bénéficiaires seraient :

a. les organismes de logement, qui pourraient réduire leurs subventions par suite des économies d'énergie;
b. les propriétaires des régions où l'énergie coûte cher;
c. le gouvernement fédéral, grâce à la diminution des subventions au titre du logement, des combustibles et de l'électricité.

AUTORITÉ

Le Conseil du Trésor a accordé son autorisation le 23 avril 1981.

RESSOURCES (milliers $)

	82/83	83/84	84/85	Total
Fonctionnement	100	150	--	250

Le programme a pris fin le 31 mars 1984 et les 50,000 $ nécessaires à l'achèvement des travaux devaient être absorbés par le Programme de la maison à haut rendement énergétique (MHRE).

DESCRIPTION

Ce programme produira une norme pour la construction de logements consommant peu d'énergie dans le Grand Nord et l'Arctique, norme qui pourra être appliquée aux maisons subventionnées par le gouvernement fédéral. Il réussira

dans la mesure où la norme pourra être élaborée et appliquée. Il fait intervenir EMR, la SCHL, AINC et le CNRC.

OBSERVATIONS

D'après EMR, les travaux progressent lentement pour le moment en raison de la priorité accordée à la norme R-2000 (MHRE). En raison du prix élevé de l'énergie -- problème auquel il devait s'attaquer --, ce programme devrait, semble-t-il, recevoir une plus grande priorité.

Le gros du travail nécessaire à l'élaboration de la norme est achevé. Les étapes et les ressources qui restent visent à en promouvoir la mise en oeuvre. Comme elle s'occupe des normes résidentielles en général et de la création de logements dans le Grand Nord, la SCHL semble toute désignée pour mener à bien cette tâche.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de transférer à la SCHL la mise en oeuvre de ce programme et les ressources qui lui sont affectées (environ 50,000 $).

PROGRAMME DE DÉMONSTRATION DANS LES COLLECTIVITÉS ÉLOIGNÉES (PDCE)
Énergie, Mines et Ressources

OBJECTIF

Le programme a pour objectif d'aider les localités éloignées à définir et à adopter des mesures d'économie d'énergie et des combustibles de remplacement du mazout afin de réduire la consommation de produits pétroliers employés à la production d'électricité et au chauffage.

RÉSULTATS ET BÉNÉFICIAIRES

Les bénéficiaires comprennent :

a. les habitants des localités éloignées (environ 196,000 personnes réparties dans 400 collectivités);
b. les sociétés provinciales d'électricité;
c. les organismes fédéraux en matière d'énergie (Commission d'énergie du Nord canadien).

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur l'économie du pétrole et le remplacement du mazout.

RESSOURCES

(millions $)

	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements	0.11	0.14	0.14			
F&E (autres dép.)	0.85	0.43	0.30			
Subventions et contributions		2.00	2.00			
Total	0.96	2.57	2.44	1.00	4.00	4.20
Années-personnes	1.8	2.5	4	4	4	4

DESCRIPTION

Le programme ne se limite pas à l'habitation, mais il se trouve que les principaux consommateurs d'énergie dans les localités éloignées sont les usagers résidentiels,

notamment pour le chauffage qui intervient pour 36 % de l'énergie consommée. Le mazout assure environ 50 % du chauffage résidentiel.

Les trois priorités du programme, dans le domaine résidentiel, consistent à :

a. concevoir des habitations qui aient un meilleur rendement thermique;
b. améliorer les habitations existantes;
c. remplacer le mazout par le bois.

Le programme est administré par la Division des énergies renouvelables d'EMR. Cette division préside également le comité consultatif national du PDCE, où siègent des représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), du Conseil national de recherches du Canada (CNRC), de la SCHL et d'autres directions d'EMR.

L'exécution du programme, qui comprend la promotion, la liaison avec les clients, l'examen et la recommandation de propositions, l'étude, le suivi et l'évaluation des projets, et la diffusion de l'information, est décentralisée au niveau des bureaux de l'économie d'énergie et des énergies renouvelables d'EMR. Des agents de ces bureaux président également les comités consultatifs régionaux du PDCE, où sont représentés les ministères et organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux.

Le programme comprend deux phases. La phase I, qui a commencé en 1982, finançait des études d'évaluation d'options énergétiques précises au niveau des collectivités. La phase II, qui a débuté à la fin de 1983, finance des projets de démonstration d'énergies de rechange.

La phase I, qui a pris fin le 31 mars 1985, offrait une aide à des collectivités particulières, à des groupes de collectivités ayant des options communes en matière énergétique et aux organismes responsables de la fourniture d'énergie aux collectivités éloignées ou directement intéressées par cette question. Aucune collectivité éloignée n'a été repérée au Nouveau-Brunswick, à l'Île-du-Prince-Édouard et en Nouvelle-Écosse. Soixante-douze études ont été entreprises.

La phase II offre une aide aux entreprises privées qui se livrent à des opérations dans les localités éloignées ainsi qu'à tous les bénéficiaires admissibles à la phase I.

La phase II vise à faire la démonstration des techniques les plus pratiques et les mieux adaptées aux besoins des collectivités éloignées. Environ 40 projets de démonstration sont prévus.

OBSERVATIONS

La principale préoccupation soulevée par le programme est le double emploi. Voici les activités prioritaires de la phase II :

a. nouvelles habitations à faible consommation d'énergie;
b. amélioration des habitations existantes;
c. mise au point de poêles à bois efficaces et sûrs.

Des travaux de recherche, de développement et de démonstration sont actuellement effectués dans ces trois domaines par EMR, le CNRC et la SCHL. On peut se demander pourquoi les solutions aux problèmes du logement en général, et à plus forte raison du logement dans les régions nordiques, ne pourraient pas s'appliquer aux collectivités du PDCE.

Il serait préférable qu'un seul organisme soit chargé des travaux de recherche, de développement et de démonstration en matière de logement. Les ressources dont se sert le PDCE pour faire la démonstration de solutions aux problèmes du logement devraient être transférées à l'organisme chargé au premier chef d'élaborer des solutions aux problèmes énergétiques du logement.

OPTIONS

Quatre options ont été envisagées :

Ne rien changer;

Transférer à la SCHL les éléments résidentiels du programme et au CNRC les éléments non résidentiels;

Transférer au CNRC les éléments résidentiels et non résidentiels;

Transférer tous les aspects du programme qui intéressent le bâtiment à un nouvel organisme à créer, comme un centre national de recherches sur le logement et le bâtiment.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage, dans le cadre du regroupement proposé des recherches, de transférer, avec les ressources qui leur sont consacrées, les éléments résidentiels du programme à la SCHL et les éléments non résidentiels au CRNC.

ÉNERDÉMO - EERP
(ÉCONOMIE D'ÉNERGIE ET REMPLACEMENT DU PÉTROLE)
Énergie, Mines et Ressources

OBJECTIF

Le programme a pour objectif d'accélérer l'adoption et la commercialisation de techniques d'économie d'énergie et de remplacement du pétrole.

BÉNÉFICIAIRES

Les résultats du programme sont mis à la disposition des fabricants, des conseillers, des chercheurs, des sociétés d'État d'utilité publique et des organismes à but non lucratif. Toutes ses catégories, sauf les entreprises d'utilité publique, participent actuellement au programme.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur l'économie du pétrole et le remplacement du mazout.

RESSOURCES

(millions $)

	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements	.75			
F&E (autres dép.)	.94			
Immobilisations	.10			
Subventions et contributions	4.89			
Total	6.68	6.00	7.00	5.10
Années-personnes	2	2	2	2

DESCRIPTION

Le programme Enerdemo-EERP est l'un des trois éléments du programme Enerdemo-Canada, les deux autres étant Enerdemo-énergie de remplacement et le programme de démonstration dans les collectivités éloignées-Enerdemo.

Le programme soutient des activités de démonstration et de transfert des techniques d'économie d'énergie et de remplacement du mazout dans tous les secteurs de l'économie : résidentiel, commercial, industriel, institutionnel, transports, agriculture et administration publique. Peuvent avoir droit à une aide financière l'industrie, les entreprises d'utilité publique, les conseillers, les associations, les collèges et universités, les ministères et les organismes publics ainsi que les organismes bénévoles et sans but lucratif.

Les demandeurs d'aide financière doivent soumettre leur proposition à EMR. Le ministère paie une partie, normalement pas plus de 75 %, du coût des projets approuvés.

Pour être recevable, un projet doit :

a. avoir manifestement dépassé les étapes de la R&D et du banc d'essai;
b. présenter des données d'essai et des résultats relatifs à l'énergie économisée ou au mazout remplacé;
c. être ou offrir la possibilité d'être rentable sur sa durée de vie (aux prix du marché), données d'essai à l'appui;
d. n'être guère ou pas accepté sur le marché;
e. offrir des possibilités appréciables de reproduction;
f. être proche de l'étape de la commercialisation ou pouvoir l'atteindre rapidement.

Le programme débouche sur :

a. des démonstrations;
b. des rapports de suivi;
c. des rapports et des brochures de diffusion des renseignements et des techniques.

En 1984-1985, six projets ont été approuvés, dont un projet résidentiel.

En 1985-1986, le budget prévu est totalement consacré à 14 projets, dont deux portent sur de nouveaux produits résidentiels et trois, comportant un élément résidentiel, sont des avatars d'un programme antérieur.

EMR procède actuellement au regroupement et au réaménagement d'un certain nombre de programmes dans le

cadre de son initiative nationale d'économie de l'énergie et d'énergies de rechange. On ne connaît pas encore tous les détails de ce remaniement, mais on sait que les 20 projets du programme Enerdemo-EERP seront incorporés dans le nouveau programme.

OBSERVATIONS

Le programme soulève deux préoccupations :

a. existe-t-il, en matière d'économie d'énergie domestique, des innovations rentables auxquelles il ne manque que la démonstration et la publicité pour atteindre le stade de la commercialisation ?
b. serait-il préférable d'incorporer les projets de démonstration touchant l'habitation et le bâtiment aux programmes de recherche, de développement et de démonstration qui portent uniquement sur l'habitation ou le bâtiment?

Il est difficile de concevoir un produit qui réunisse toutes les conditions énumérées plus haut. Il ressort de la liste des projets que le programme finance des produits qui n'ont pas atteint le stade de développement exigé.

Entre ce programme et les programmes d'économie d'énergie domestique d'EMR et les programmes de démonstration de la SCHL, il semble y avoir du chevauchement et du double emploi.

OPTIONS

Quatre solutions sont envisagées :

Ne rien changer;

Transférer les éléments du programme touchant le bâtiment à la Division des recherches en bâtiment du Centre national de recherches du Canada;

Transférer à la SCHL les éléments résidentiels du programme et au CRNC les éléments non résidentiels;

Transférer les éléments du programme qui intéressent le bâtiment à un nouveau centre national de recherches sur le logement et le bâtiment.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de transférer à la SCHL les éléments résidentiels du programme et au CNRC les éléments non résidentiels, dans le cadre d'un regroupement global des activités de recherche en matière de logement et de bâtiment.

SERVICES D'INSPECTION DE LA SCHL
Société canadienne d'hypothèques et de logement

OBJECTIF

Le programme a pour objectif de promouvoir la construction de logements de qualité et de protéger les investissements de la SCHL en faisant en sorte que les logements financés en vertu de la Loi nationale sur l'habitation (LNH) satisfassent aux exigences du Code national du bâtiment et aux normes résidentielles.

BÉNÉFICIAIRES

La loi permet à la SCHL d'inspecter les bâtiments financés en vertu de la LNH et d'offrir sur demande ses services d'inspection à d'autres ministères fédéraux. En 1984, environ 250,000 inspections ont été effectuées.

DOCUMENT HABILITANT

Loi nationale sur l'habitation.

RESSOURCES

	(millions $)		
	1982	**1983**	**1984**
Traitements	9.98	13.47	9.20
F&E (autres dép.)	3.05	4.31	3.25
Total	13.03	17.78	12.45
Années-personnes	353	492	384
Recettes		(millions $)	
Clients extérieurs	3.55	7.57	4.70

DESCRIPTION

Les inspections de la SCHL sont exécutées par une direction régionale appelée les Services techniques. Constituant un centre de profit, ces derniers établissent des factures fictives pour les inspections effectuées à l'appui des programmes de la SCHL et des factures réelles au titre des inspections faites pour des tiers.

Le tableau I montre le nombre d'inspections effectuées par programme au cours des deux dernières années.

TABLEAU I

NOMBRE D'INSPECTIONS PAR PROGRAMME ET PAR ANNÉE

PROGRAMME	1983	1984
Assurance hypothécaire	185,748	178,067
Logement social	22,153	29,666
Logement des ruraux et des autochtones	7,008	6,831
Marchés du logement		
- PCEAP - RCCLL	96,545	5,017
- Prêts résiduaires	-	1,062
Remise en état	193,029	27,507
Gestion des immeubles	2,423	851
Évaluation des matériaux	59	392

En outre, les inspecteurs de la SCHL effectuent l'enquête mensuelle sur les mises en chantier et les habitations terminées pour la Division des services statistiques. Les mises en chantier de logements constituent un indicateur économique important.

Le tableau II indique le nombre d'inspections effectuées pour des tiers au cours des deux dernières années.

TABLEAU II

NOMBRE ANNUEL D'INSPECTIONS EFFECTUÉES POUR LE COMPTE DE TIERS

PROGRAMME	1983	1984
Programmes énergétiques (EMR)	46,942	18,908
Centre de la MIUF (CC)	40,165	23,295
Agents du PAREL	482	336
Programmes de garantie	551	1,062
Autres (AINC)	1,350	675

Le tableau III montre le coût moyen de chaque inspection par programme. Les honoraires fictifs facturés aux programmes de la SCHL ne comprennent pas les frais généraux. Ces derniers sont toutefois compris dans les honoraires facturés aux clients extérieurs.

TABLEAU III

COÛT MOYEN DES INSPECTIONS DE LA SCHL PAR CATÉGORIE (1984)

PROGRAMMES DE LA SCHL	Coût par inspection
Assurance hypothécaire	47 $
Prêts résiduaires	51
Logement social	88
Logement des ruraux et des autochtones	76
Remise en état	71

CLIENTS EXTÉRIEURS	Coût par inspection
Programmes énergétiques	83 $
MIUF	108
Agents du PAREL	89
Programmes de garantie	64

OBSERVATIONS

La privatisation des services d'inspection de la SCHL a été proposée tant par la SCHL elle-même que par la Compagnie d'assurance hypothécaire du Canada. Cette mesure présenterait de nombreux avantages, dont les principaux seraient :

a. de réduire les dépenses publiques;
b. d'éviter la responsabilité civile rattachée aux inspections.

L'inspection des bâtiments constitue depuis longtemps un élément important des efforts déployés par la SCHL pour assurer la qualité de la construction et pour protéger ses investissements. Il fut un temps où les inspections de la SCHL étaient souvent les seules à être effectuées. En fait, l'objectif de la SCHL était d'accroître la capacité des autorités provinciales et municipales à effectuer des inspections de contrôle de la qualité.

À mesure que les autorités provinciales et municipales se sont dotées de leurs propres services d'inspection des bâtiments, les inspections de la SCHL sont devenues moins nécessaires. Compte tenu de cette évolution, la SCHL a, dans les régions convenablement surveillées par les autres autorités, remplacé ses inspections complètes (c'est-à-dire des inspections intervenant après chaque étape des travaux : fondations, charpente, isolation thermique, etc.) par des

vérifications ponctuelles. Les inspections complètes ne sont plus effectuées, à l'heure actuelle, que dans les petites municipalités et les régions rurales et dans des cas particuliers. Sauf pour satisfaire à des demandes à caractère exceptionnel (en grande partie au titre de programmes temporaires comme le PITRC et le MIUF), la SCHL a donc eu moins d'inspections à effectuer, d'où une élévation de leur coût moyen, les frais généraux restant constants.

Une entreprise privée confrontée au même problème envisagerait probablement trois possibilités :

a. abandonner la partie;
b. accroître le chiffre d'affaires; ou
c. comprimer les frais généraux.

La SCHL pourrait abandonner la partie, mais resterait obligée de se procurer des services d'inspection ailleurs si elle voulait protéger ses investissements et continuer de promouvoir la construction de logements de meilleure qualité. Il n'existe actuellement dans le secteur privé qu'un petit nombre d'entreprises capables de fournir ce service, dont aucune ne pourrait l'assurer à l'échelle nationale.

La privatisation des services d'inspection réglerait le problème, mais la SCHL serait alors obligée de s'adresser à un monopoliste.

Selon la proposition qui a été formulée, les possibilités d'accroissement du chiffre d'affaires de la SCHL sont limitées par la loi, qui ne lui permet pas d'effectuer des inspections pour le compte de particuliers et de sociétés privées. Un service d'inspection privé ne serait pas assujetti à cette contrainte. Une autre possibilité consisterait à modifier la loi pour permettre à la SCHL d'élargir sa clientèle.

La SCHL pourrait enfin réduire ses frais généraux. Elle a fait récemment du service d'inspection un centre de profit, ce qui le dissocie à certains égards du reste de l'organisation. Il a fallu pour cela établir une organisation régionale distincte chargée d'administrer le programme. La réintégration du service éliminerait une partie de ces frais généraux supplémentaires. La création d'un organisme privé accroîtrait sûrement les frais généraux, en raison de la nécessité d'acquérir des locaux et du matériel.

La SCHL est maintenant sensible aux questions de responsabilité civile qui accompagnent ses activités de contrôle de la qualité, en particulier à cause du dossier de la MIUF. Bien qu'on puisse facilement comprendre pourquoi la SCHL veut éviter de s'exposer à des poursuites, il est difficile de voir comment elle pourrait y échapper si elle doit continuer de jouer un rôle actif dans la promotion de la qualité du logement.

À l'heure actuelle, c'est en tant qu'organisme fédéral du logement que la SCHL absorbe le coût des services d'inspection dans les régions éloignées. Or, une entreprise privée ne pourrait pas assurer le même service à moins d'essuyer un déficit ni appliquer à la résorption de ce déficit les bénéfices qu'elle tire de ses autres opérations. La privatisation se traduirait donc par une diminution du service ou par une hausse des frais d'inspection dans certaines régions. La SCHL, à titre de gros utilisateur de services d'inspection dans les régions éloignées, paierait plus cher.

Il est évident qu'un service d'inspection quelconque est indispensable à la SCHL si elle doit continuer de jouer son rôle en matière d'assurance hypothécaire et de logement social. Il n'est pas sûr, par contre, qu'une entreprise privée puisse fournir un service d'inspection satisfaisant à un coût égal ou inférieur pour l'État.

OPTIONS

Trois options possibles sont présentées :

Ne rien changer;

Privatiser le service d'inspection de la SCHL;

Modifier la loi pour permettre à la SCHL d'effectuer des inspections pour le compte de particuliers et d'entreprises et d'assurer l'autofinancement de son service d'inspection, quitte à étudier par la suite la possibilité de le privatiser.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'apporter à la loi les modifications nécessaires pour permettre à la SCHL d'effectuer des inspections pour le compte de particuliers et d'entreprises et d'assurer l'autofinancement de son service d'inspection. Cela accroîtrait la rentabilité de ce service à court terme et permettrait de mieux évaluer, ultérieurement, la possibilité de le privatiser.

SERVICE D'ÉVALUATION DES MATÉRIAUX
Société canadienne d'hypothèques et de logement

OBJECTIF

Le programme a pour objectif d'évaluer les matériaux, les produits et les dispositifs employés par les constructeurs sous l'angle de leur conformité aux normes, aux codes du bâtiment et à d'autres réglementations et de publier les résultats obtenus.

BÉNÉFICIAIRES

En 1984, 633 rapports d'évaluation nouveaux ou revus ont été publiés. Bénéficient de ce programme les fabricants et les distributeurs de produits destinés à la construction, ceux qui font de la spécification de matériaux de construction comme les concepteurs, les architectes et les ingénieurs, les organismes de réglementation, les consommateurs, les constructeurs, les propriétaires d'immeubles, les bailleurs de fonds et les assureurs hypothécaires.

DOCUMENT HABILITANT

Loi nationale sur l'habitation, paragraphe 37(1).

RESSOURCES

	(milliers $)			
	1982	**1983**	**1984**	**1985**
Exploitation	--	--	739	--
Années-personnes	10	12	12	12

DESCRIPTION

La SCHL assure actuellement un service d'évaluation des matériaux de construction domiciliaire. Ce service est issu de l'ancien programme d'homologation des matériaux, dont l'objectif était d'établir la spécification des matériaux pouvant servir aux travaux de construction financés en vertu de la LNH.

En 1981, le programme s'est transformé en service d'évaluation chargé non plus d'homologuer les produits, mais de les évaluer par rapport à des normes ou à des

critères de rendement existants et de publier les résultats obtenus.

On confond parfois l'évaluation et l'homologation des produits. Dans les deux cas, les produits sont évalués en fonction de critères déterminés, mais l'homologation va plus loin puisqu'elle implique un mécanisme de surveillance destiné à assurer en permanence la conformité du produit aux critères (habituellement une norme). Il s'ensuit qu'un programme d'homologation est généralement plus coûteux qu'un programme d'évaluation.

Un service d'évaluation n'est pas l'équivalent d'un programme d'homologation. Son principal avantage est de promouvoir l'utilisation de produits inédits dont l'utilisation ne présente guère de risques pour la santé ou la sécurité des consommateurs, ou pour lesquels aucune norme n'a été établie. Lorsqu'une déficience des produits en cause risque de menacer la santé ou la sécurité des usagers, un programme complet d'homologation peut se révéler nécessaire.

Le programme fonctionne comme suit. Le promoteur, habituellement un fabricant, présente des échantillons de son produit à la SCHL en lui demandant de l'évaluer. Si la SCHL accepte, les critères d'essai sont établis (si aucun essai n'a encore eu lieu), et le promoteur s'adresse ensuite à un laboratoire d'essai agréé par la SCHL. Le laboratoire communique le résultat des essais à la SCHL pour qu'elle les publie dans le Manuel des rapports d'évaluation des matériaux de construction.

Les rapports sont valides pendant une année, mais ils peuvent être reconduits si le promoteur affirme que son produit continue d'être fabriqué commercialement et signale les modifications apportées à sa fabrication, à son application ou à son utilisation. Il faut que le produit reste essentiellement inchangé. Le produit à l'égard duquel un rapport d'évaluation est publié est réévalué au bout de cinq ans. Sa performance sur le terrain fait l'objet d'un contrôle périodique et, lorsqu'il ne satisfait plus aux critères du rapport d'évaluation, celui-ci peut-être retiré de la circulation.

Le promoteur défraie les essais, la SCHL les activités de contrôle et la production du rapport d'évaluation. Le

Manuel des rapports d'évaluation des matériaux de construction est vendu aux usagers par abonnement (52 $ par an).

OBSERVATIONS

En 1979, en grande partie à cause des problèmes de responsabilité civile entraînés par l'agrément de la mousse isolante d'urée-formaldéhyde (MIUF), la SCHL a commencé à étudier la possibilité de privatiser le programme.

Outre l'avantage douteux d'un transfert de la responsabilité civile liée à l'évaluation des produits, la privatisation de ce programme offrirait la possibilité d'établir un service national unique d'évaluation des produits destinés à la construction, ce qui éviterait aux fabricants d'avoir à faire évaluer plusieurs fois un même produit. On compte à l'heure actuelle neuf organismes qui font l'évaluation des matériaux de construction au Canada : trois au niveau fédéral -- encore que l'un d'entre eux, l'Office des normes générales du Canada (ONGC), semble prendre de plus en plus l'allure d'un service complet d'homologation --, quatre au niveau provincial et deux au niveau municipal.

La SCHL a établi un groupe de travail spécial sur l'évaluation des matériaux où sont représentés les fabricants, les spécificateurs de matériaux, les constructeurs, les organismes de normalisation et les gouvernements provinciaux. Ce groupe de travail a recommandé la création d'un service national unique. Les sondages effectués ultérieurement par la SCHL auprès d'un éventail plus vaste d'intéressés a montré que cette idée jouissait d'un large appui. Le soutien le plus important, peut-être, est celui du Comité associé du Code national du bâtiment, qui voit dans le service proposé un complément logique du Code. Les objections sont venues de certains des organismes concurrents (l'ONGC et le ministère de la Défense nationale) ainsi que de certains fabricants, qui craignent de voir le nouveau programme s'ajouter tout simplement aux autres sans les remplacer. Certains fabricants ont également exprimé des réserves au sujet de l'élimination du service de la SCHL, du fait que ce dernier est reconnu à l'étranger.

L'Association canadienne des officiers en bâtiment a proposé, en 1972, une autre solution qui consisterait à établir, au CNRC, un service unique chargé d'évaluer tous

les matériaux, qu'ils soient ou non destinés à la construction domiciliaire. Le CNRC a rejeté la proposition parce qu'il ne voulait pas être amené à évaluer des produits de marque privée.

La proposition a été accueillie favorablement dans l'ensemble. Si elle n'a pas été mise en oeuvre, c'est qu'il existe déjà un système national qui fonctionne déjà relativement bien, le programme d'évaluation des matériaux de la SCHL. De plus, le service actuel d'évaluation est gratuit pour les fabricants, tandis que le service proposé facturerait l'exécution et le renouvellement des évaluations et ferait payer plus cher les rapports publiés.

En résumé, il ne semble pas exister de motif suffisant pour inciter les utilisateurs du système actuel à en réclamer la modification.

OPTIONS

Ne rien changer. Il existe déjà un système qui fonctionne relativement bien même s'il fournit gratuitement un service à des usagers qui ont les moyens de payer et que les divers services font double emploi jusqu'à un certain point.

Mettre en place un régime d'autofinancement intégral, ce qui favoriserait le principe de la tarification des services et pousserait les usagers à voir d'un meilleur oeil l'adoption d'un nouveau mécanisme national d'évaluation. Cela ne supprimerait toutefois pas le double emploi.

Créer immédiatement un service national auquel serait amalgamé le programme de la SCHL. Cette solution favorise également le principe de la tarification des services et crée une incitation à éliminer les autres services. Ces derniers pourraient cependant rester en activité, en particulier du fait que les modalités du partage des frais du nouveau service n'ont pas encore été arrêtées.

Établir un groupe directeur chargé de mettre en place un nouveau service. Le groupe serait chargé d'amener tous les intéressés à conclure une entente visant l'élimination graduelle des autres services et le partage des frais du nouveau. Entretemps, la SCHL maintiendrait son service d'évaluation, lequel ne serait tranféré qu'après la conclusion de l'entente en question. Si on n'arrivait pas à

s'entendre sur l'élimination du double emploi et le partage des frais, le service de la SCHL serait maintenu et le groupe directeur dissous.

Transférer le service de la SCHL à la Division des recherches en bâtiment du CNRC. Cette mesure aurait pour avantage de permettre au service d'évaluer tous les matériaux, qu'ils soient destinés ou non à la construction domiciliaire.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

Placer le service de la SCHL en régime d'autofinancement intégral, d'abord en haussant le tarif des abonnements, puis en faisant payer par les fabricants les services d'évaluation.

Établir un groupe directeur chargé de parvenir, dans un délai d'un an, à une entente avec les provinces en vue de la création d'un service national unique. Si aucune entente n'est conclue, dissoudre le groupe directeur et transférer le programme de la SCHL à la Division des recherches en bâtiment du CNRC.

PROGRAMME D'ISOLATION THERMIQUE DES RÉSIDENCES CANADIENNES (PITRC)
Énergie, Mines et Ressources

REMARQUE : Le programme doit prendre fin le 31 mars 1986.

OBJECTIF :

Le programme a pour objectif :

a. d'économiser l'énergie en améliorant le rendement thermique des habitations existantes;
b. d'assurer la qualité des travaux de rétroaménagement des habitations et la permanence des économies d'énergie réalisées.

BÉNÉFICIAIRES

Le PITRC est accessible aux propriétaires ou aux occupants de logements de trois étages ou moins. Au total, 2,562,068 ménages, sur 7,292,025 ménages admissibles, ont reçu des subventions du PITRC pour des travaux d'envergure variable. Le taux d'utilisation a oscillé entre un maximum de 92 % en Nouvelle-Écosse et un minimum de 22 % dans les territoires. Les subventions se sont réparties de manière égale entre les catégories de revenus.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le programme d'isolation thermique des résidences canadiennes.

À l'Île-du-Prince-Édouard et en Nouvelle-Écosse, le PITRC est autorisé aux termes de l'article 7 de la Loi sur l'économie du pétrole et le remplacement du mazout.

RESSOURCES

(millions $)

	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86
Frais d'exploitation hors traitements			8.2	11.6	10.6	18.0	10.5
Subventions et contributions	165.5	176.3	130.1	224.5	53.2	132.9	63.0* à 84.0
	165.5	176.3	138.3	236.1	63.8	150.9	73.5 à 94.5

Années-personnes (exécution du PITRC) 201 - SCHL
4 - EMR

Années-personnes - Division des programmes énergétiques domiciliaires (la recherche et les relations publiques sont partiellement liées au PITRC) 40 - EMR

* Fourchette estimative fournie par EMR.

DESCRIPTION

Le PITRC prend en charge le tiers des frais de main-d'oeuvre et de matériaux admissibles pour l'isolation thermique des greniers, des murs et des sous-sols ainsi que pour le calfreutrage. La subvention maximale est de 500 $ pour les habitations unifamiliales, cette somme étant réduite pour les appartements. Pour avoir droit à une aide, le bénéficiaire doit faire effectuer les travaux par un entrepreneur agréé par l'Office des normes générales du Canada (ONGC).

C'est la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) qui exécute le PITCR par l'entremise d'un service central de gestion et de traitement des demandes situé à Montréal. Chaque province est desservie par un bureau régional qui fournit aux consommateurs de la documentation et répond à leurs questions.

Le programme d'isolation domiciliaire, qui existait avant le PITRC, et le PITRC ont tous deux été administrés dès le départ par la SCHL. Le 1er avril 1981, toutes les activités touchant aux finances, à l'orientation, à la promotion et à la surveillance du programme ont été transférées à EMR. La SCHL a continué, aux termes d'un contrat conclu avec EMR, à instruire les demandes, à émettre les chèques, à fournir des services d'inspection visant à contrôler tant la qualité des travaux que le respect des normes et à fournir à EMR des informations de gestion.

Dans le cadre du PITCR, EMR exécute des programmes de recherche, de transfert de technologie, de contrôle de la qualité et de soutien et d'éducation de l'industrie.

En 1983-1984, le PITRC a élaboré et mis en oeuvre un nouveau système de contrôle de la qualité et de l'observation des programmes. Ce système comporte un nouveau mécanisme d'échantillonnage qui permet d'axer les inspections sur tel ou tel entrepreneur, type de travaux ou région. Les rapports obtenus permettent aux cadres d'EMR, de la SCHL et de l'ONGC de suivre l'évolution du programme. Tous les inspecteurs qui travaillent pour le PITRC ont été rigoureusement formés à l'application de la norme de l'ONGC. Divers comités de régie interorganismes ont été mis sur pied afin de superviser l'exécution du programme au moyen du système de contrôle de la qualité.

Les dates d'admissibilité ont été modifiées à plusieurs reprises afin que les résidences nouvellement construites aient droit aux subventions.

OBSERVATIONS

Le programme n'a pas atteint ses objectifs à deux égards:

a. dans la plupart des cas, les travaux d'isolation et de calfeutrage ont été incomplets, seuls les greniers ayant été isolés;
b. le taux d'utilisation du programme a été d'environ 33 % en moyenne, sauf à l'Île-du-Prince-Édouard et en Nouvelle-Écosse.

Depuis sa création, le PITRC souffre de problèmes divers. Comme il n'existait pas, au départ, d'entrepreneurs capables d'effectuer les travaux, le programme a suscité une industrie qui, jusqu'à récemment, était mal réglementée et mal formée. Les travaux d'installation laissaient souvent à désirer faute de code ou de norme. Le programme était ainsi conçu qu'il laissait libre cours à des entrepreneurs peu scrupuleux qui se contentaient du remède le plus simple, l'isolation du grenier. Il y a eu également des cas de fraude, qui ont aabouti à la condamnation de certains entrepreneurs.

À l'origine, la formule de financement était généreuse, puisqu'elle subventionnait 100 % du coût des matériaux et le tiers des frais de main-d'oeuvre. La subvention moyenne s'élevait à 409 $ par projet. Les modalités de partage des frais ont évolué au fil des ans, au point où la subvention ne représente plus maintenant qu'un tiers des dépenses de main-d'oeuvre et de matériaux. La subvention maximale est restée tout au long fixée à 500 $.

Par suite de problèmes de parcours, il est devenu nécessaire d'appliquer, en novembre 1981 et en novembre 1982, des lignes directrices et des normes à l'intention des entrepreneurs, des indicateurs de prix et des lignes directrices d'isolation.

Les méthodes d'installation, les normes et la formation des entrepreneurs continuent de faire l'objet de recherches. EMR a récemment obtenu l'autorisation d'affecter au cours des trois prochaines années 8.8 millions de dollars à la mise au point et au transfert de la technologie et 5.5 millions à la recherche.

EMR a également reçu l'autorisation de consacrer sur trois ans 14.1 millions de dollars à l'éducation des consommateurs et 12.1 millions aux études de marché et à l'expansion des débouchés. Ces budgets ont pour principal objectif de sensibiliser les consommateurs et de créer des débouchés aux entrepreneurs du PITRC, qui seront durement touchés par l'arrêt du programme le 31 mars 1986.

On ne sait trop quels effets la modification de la formule de subvention entrée en vigueur en 1985 aura sur le nombre de demandes, mais on prévoit une baisse par rapport à l'époque où les niveaux de subvention étaient plus élevés. Certains entrepreneurs cesseront sans aucun doute leurs activités en 1985-1986. Un autre groupe important

d'entrepreneurs sera réduit à l'inactivité en 1986-1987, quand les subventions seront arrêtées. Il devrait cependant rester un marché pour l'amélioration du rendement thermique des habitations, pour peu que la commercialisation, la formation et les recherches soient bien menées.

EMR négocie actuellement avec les provinces la dévolution de la fonction de commercialisation. Les provinces ne semblent guère désireuses de prendre en charge le développement technologique. L'établissement de normes et l'homologation des produits représentent un besoin qu'il convient au gouvernement fédéral de satisfaire.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de :

continuer à éliminer graduellement le PITCR.

transférer à la SCHL, avec les ressources qui leur sont consacrées (14.3 millions de dollars), la recherche, le développement et le transfert de technologie dans le cadre du regroupement des recherches sur le logement.

annuler le budget qu'EMR entend consacrer à l'éducation des consommateurs (14.1 millions de dollars) et aux études de marché et à l'expansion des débouchés (12.1 millions de dollars), puisque ces activités incombent à l'industrie.

PROGRAMME DE DÉMONSTRATION DE CHAUFFE-EAU SOLAIRES RÉSIDENTIELS
Énergie, Mines et Ressources

OBJECTIF

Le programme a pour objectif de soutenir l'industrie solaire canadienne jusqu'à ce que ses chauffe-eau résidentiels deviennent rentables.

BÉNÉFICIAIRES

Le programme bénéficie à trois grands groupes :

a. les fabricants de chauffe-eau résidentiels (CER) solaires (15);
b. les installateurs de CER (environ 1,000, surtout en Ontario et au Québec);
c. les propriétaires de maison (environ 2,600, surtout en Ontario et au Québec).

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur l'économie du pétrole et le remplacement du mazout, chapitre 59, article 5.

RESSOURCES

(millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Traitements	0.08	0.10			
F&E (autres dép.)	0.25	0.40			
Subventions et contributions	2.20	3.00			
Total	2.53	3.50	4.34	3.72	3.10
Années-personnes	2.0	2.75	2.75	2.75	2.75

DESCRIPTION

Le programme de démonstration de chauffe-eau solaires résidentiels est l'un des trois volets d'un programme qui vise à faciliter la mise au point d'équipement solaire actif. Il prévoit une aide allant jusqu'à 1,400 $ par CER solaire actif installé. Un CER solaire se compose de deux

ou trois collecteurs montés sur le toit, d'un réservoir situé au sous-sol, d'une pompe, de commandes et de la tuyauterie nécessaire. La subvention dépend du rendement du système.

Le deuxième volet du programme prévoit des subventions analogues pour les chauffe-eau solaires à usage industriel ou commercial (budget de 1.5 million de dollars pour 1984-1985). Le troisième volet finance jusqu'à 75 % du coût des applications inédites de l'énergie solaire (budget de 0.5 million de dollars pour 1984-1985).

La subvention aux CER est versée directement à l'entreprise qui vend, installe ou fait installer le système solaire actif.

La subvention doit passer de 1,100-1,400 $ par système à 300-500 $ d'ici au 1er janvier 1988 pour inciter les fabricants à mettre au point des systèmes plus économiques.

Environ 2,600 systèmes ont été installés jusqu'ici. Les responsables du programme estiment qu'il s'en installera 12,000 d'ici au 31 mars 1988.

Un entrepreneur indépendant assurera le suivi d'un échantillon de CER solaires. Les renseignements recueillis seront transmis aux fabricants et aux installateurs.

OBSERVATIONS

Ce qui fait surtout problème, c'est la rentabilité des CER solaires. Selon les administrateurs du programme, sans la subvention, il faudrait environ 20 ans pour amortir un système type. La subvention permettrait de ramener cette période à 10 ans. Étant donné que la durée de vie utile des CER solaires n'est que de 10 à 20 ans, il est permis de s'interroger sur l'opportunité de subventionner cette technologie.

Les subventions pourraient se justifier :

a. si le prix de l'énergie devait augmenter plus rapidement que le coût des systèmes solaires; ou
b. si l'accroissement de la production de systèmes solaires en diminuait le prix de revient au point de les rendre rentables.

Si l'une ou l'autre de ces éventualités est prévue, la subvention pourrait être considérée comme un moyen de maintenir une industrie naissante jusqu'à ce que ses produits soient viables sans subvention.

Pour que la génération actuelle de systèmes solaires soit viable, il faudrait que le prix de l'électricité augmente de 50 % et celui du gaz de 100 %. Il est à noter cependant que les systèmes actuels seraient concurrentiels si l'électricité était tarifée en fonction du coût de l'énergie nouvellement produite.

Selon les estimations, même la production en grande série réduirait le prix de revient des systèmes actuels de moins de 25 %, de sorte qu'ils resteraient non viables sans les subventions.

OPTIONS

Trois options ont été envisagées :

ne rien changer;

transférer le budget des subventions à l'industrie aux activités de recherche et de développement en énergie solaire;

éliminer les subventions à l'industrie pour les chauffe-eau résidentiels solaires.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de mettre fin aux subventions à l'industrie et de réaffecter les ressources à la recherche et au développement en énergie solaire. Si l'on juge les subventions souhaitables pour soutenir temporairement l'industrie, elles devraient être versées par un organisme mieux placé pour le faire, comme le ministère de l'Expansion industrielle régionale.

PROGRAMME CANADIEN DE REMPLACEMENT DU PÉTROLE (PCRP)
Énergie, Mines et Ressources

REMARQUE : Ce programme a pris fin le 31 mars 1985 en application de l'exposé économique fédéral de novembre 1984.

OBJECTIF

Le programme a pour objectif d'encourager le remplacement du pétrole par d'autres énergies.

L'objectif initial était de convertir 1,900,000 systèmes de chauffage au mazout à d'autres sources d'énergie et d'entreprendre 81,300 autres projets permettant d'économiser du pétrole lorsque la conversion n'était pas réalisable. Le programme devrait s'appliquer du 28 octobre 1980 au 31 décembre 1990. En 1984-1985, on comptait convertir ou isoler 265,000 habitations.

BÉNÉFICIAIRES

Le programme a bénéficié directement à 992,161 ménages et à 25,372 entreprises. Les chiffres actuellement disponibles ne permettent pas d'établir les catégories de revenus des bénéficiaires. Parmi les autres bénéficiaires figurent les fabricants de matériel, les installateurs et les entreprises d'utilité publique, dont les ventes de produits de rechange ont augmenté.

Les objectifs ont été atteints compte tenu que le programme devait rester en vigueur jusqu'en 1990. Le 31 mars 1985, c'est-à-dire à mi-chemin, environ 50 % des conversions avaient été effectuées.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur l'économie du pétrole et le remplacement du mazout.

C'est le projet de loi C-24, dont la Chambre des communes a été saisie, qui prévoit l'arrêt du PCRP au 31 mars 1985.

RESSOURCES

	(millions $)				
	81/82	**82/83**	**83/84**	**84/85**	**85/86**
Traitements	0.2	0.4	0.3	0.4	1.0
Autres frais d'exploitation	4.5	8.1	3.9	3.9	8.9
Subventions et contributions	131.5	151.8	155.4	167.6	72.0
Total	136.2	160.3	160.4	171.9	81.9
Années-personnes	7	16.6	14.0	14.0	22.0

DESCRIPTION

Le PCRP est un programme d'aide à la conversion qui verse des subventions imposables aux utilisateurs de pétrole qui convertissent leur système de chauffage à une autre source d'énergie.

La subvention de base couvre, jusqu'à concurrence de 800 $ par habitation, la moitié du coût admissible des matériaux et de la main-d'oeuvre nécessaires pour convertir un système de chauffage et de chauffe-eau au mazout. Les immeubles résidentiels de plus de deux logements donnent droit à une subvention variable d'au plus 5,500 $.

Le programme est offert aux particuliers ou aux sociétés qui se convertissent à une source d'énergie admissible autre que le pétrole. Parmi les demandeurs admissibles figurent les entreprises, les propriétaires (ainsi que les locataires, moyennant l'autorisation écrite de leur propriétaire), les églises, les bibliothèques publiques, les écoles, les hôpitaux et les résidences pour personnes âgées.

Pour bénéficier de la subvention, les travaux de conversion doivent être effectués entre le 28 octobre 1980 et le 31 mars 1985 inclusivement.

Des subventions sont également versées au titre des mesures d'économie de l'énergie que prennent les particuliers ou les entreprises qui se chauffent au mazout ou à l'électricité dans les régions qui manquent d'énergies de rechange (Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard, Yukon et Territoires du Nord-Ouest).

L'exécution du programme, dans le cas des conversions au gaz naturel et à l'électricité, a été assurée par 35 entreprises d'utilité publique qui dispensaient des conseils aux demandeurs et vérifiaient les demandes. Les bureaux régionaux d'EMR s'occupaient des conversions au propane et aux sources d'énergie renouvelables -- principalement bois et charbon -- et des subventions aux mesures d'économie de l'énergie.

OBSERVATIONS

La partie du programme confiée aux 35 entreprises d'utilité publique a été d'une grande efficacité. Elles recevaient 18 $ par demande jusqu'à concurrence de 3,000, 12 $ par demande supplémentaire. Le traitement des demandes était rapide et les formalités très simples.

Le programme a fait progresser la conception et l'homologation de poêles à mazout à haut rendement ainsi que l'essai et l'homologation de poêles à bois.

L'un des défauts du programme, c'est qu'il n'a pas tenu compte du grand nombre de bénéficiaires qui, de toutes façons, auraient remplacé leur système de chauffage parce qu'il était vétuste ou l'auraient converti pour des raisons d'économie.

Lorsqu'il fut annoncé, en novembre 1984, que le programme prendrait fin le 31 mars 1985, EMR avait prévu 35 millions de dollars pour la période restante. Cependant, en raison de la date de l'annonce et du fait que le taux de subvention n'était pas modifié, un grand nombre de demandes ont été instruites. Il en a résulté que les subventions versées par EMR pendant la période en question ont atteint 80 millions de dollars.

Le programme a donné de bons résultats principalement parce que des normes et des codes étaient appliqués et qu'un bon mécanisme de mise en oeuvre existait dans le secteur privé. Aucune industrie n'a été créée, mais une branche d'activité s'est développée.

OPTIONS

Ne rien changer

Il n'y a pas lieu de rétablir le programme, puisque la plupart de ceux qui pouvaient en bénéficier l'ont fait et qu'aucune mesure de stimulation n'est plus nécessaire pour promouvoir la conversion des systèmes de chauffage.

PROGRAMME D'AIDE AUX PROPRIÉTAIRES D'HABITATIONS ISOLÉES À LA MOUSSE ISOLANTE D'URÉE-FORMALDÉHYDE (MIUF)
Consommation et Corporations Canada

OBJECTIF

Le programme a pour objectif de fournir des renseignements techniques et une aide financière maximale non imposable de 5,000 $ aux propriétaires de maisons isolées à la MIUF et de coordonner les autres initiatives prises par l'administration fédérale pour régler les problèmes liés à la MIUF.

BÉNÉFICIAIRES

Selon les estimations, de 80,000 à 100,000 résidences canadiennes ont été isolées à la MIUF avant que ce produit ne soit interdit. En mars 1985, 56,684 propriétaires s'étaient inscrits au programme et plus de 40,000 avaient pris des mesures correctives. Des organismes, par exemple des églises et des groupes de logement sans but lucratif, ont également bénéficié du programme; en mars 1985, 486 d'entre eux avaient reçu des subventions.

Les bénéficiaires indirects ont été les entrepreneurs qui ont effectué les travaux ainsi que les fabricants de matériaux isolants.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur l'isolation à l'urée-formaldéhyde, octobre 1982.

RESSOURCES

(millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87
Traitements	6.2	5.2	3.4	0.5
Frais d'exploitation	12.1	6.3	3.4	0.5
Contributions	119.1	53.0	62.5	-
Total	137.4	64.5	69.3*	1.0*
Années-personnes	227	182.5	120	14

* En fonction d'une date d'expiration fixée au 15 janvier 1986. (Le prolongement de ce délai n'influerait pas sur le total des ressources nécessaires.)

DESCRIPTION

Le programme d'aide aux propriétaires de maisons isolées à la MIUF a été mis en place à cause des risques que pourrait présenter ce produit par la santé.

Les propriétaires reçoivent une subvention au titre des mesures correctives à prendre ainsi que des conseils et une aide techniques. Un centre d'aide aux victimes de la MIUF a été créé en juin 1981 afin d'apporter une aide technique et financière. Les travaux correctifs sont effectués par des entrepreneurs agréés par le centre.

Les propriétaires devaient s'inscrire pour avoir droit à l'aide. La période d'inscription a été close le 30 septembre 1983, après une large publicité.

On espérait au début qu'il suffirait, pour corriger le problème, de recouvrir hermétiquement la mousse ou d'en enlever une partie seulement pour réduire les émanations. Les propriétaires ayant généralement opté pour l'enlèvement total du produit, les subventions ont été de 4,772 $ en moyenne.

Les recherches sur les problèmes causés par la MIUF ont été menées par le Conseil national de recherches du Canada (CNRC) ainsi que, dans une certaine mesure, par Agriculture Canada.

OBSERVATIONS

Ce programme vise à régler un problème qui a pris naissance lorsque, dans le cadre du Programme énergétique national, le public a été sensibilisé aux mesures d'économie d'énergie et, plus particulièrement, à la nécessité d'améliorer l'isolation thermique des maisons. Le Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes (PITRC) offrait des subventions à ceux qui voulaient refaire l'isolation de leur habitation, et la MIUF figurait sur la liste des matériaux isolants agréés. On vit apparaître une industrie qui était mal réglementée et devait plus tard occasionner des problèmes à l'État en raison d'une absence de normes et de méthodes bien établies.

Il existe un groupe de pression très actif et bien organisé qui demande qu'on modifie le programme en augmentant les subventions, en rouvrant les inscriptions et en étendant l'admissibilité aux grands immeubles. Ce groupe a intenté une action collective devant les tribunaux du Québec. Il se compose de propriétaires qui se sont inscrits au programme, mais n'ont pas donné suite à leur demande parce qu'ils contestent la structure du programme.

Comme 70 % des propriétaires inscrits ont terminé les travaux, l'activité est en baisse. Il devient de plus en plus difficile de maintenir un nombre suffisant d'entrepreneurs qualifiés.

On avait d'abord envisagé de fixer à janvier 1986 le délai d'achèvement des travaux, mais à l'heure actuelle il n'y a pas de délai ferme. Aussi les 12,500 propriétaires restants ne sont-ils pas incités à se prévaloir du programme.

Le nombre des nouvelles demandes a diminué à tel point que les dossiers en cours de traitement suffisent tout juste à employer le personnel actuel de 120 années-personnes. Si l'activité diminue encore, il faudra réduire le personnel. En conséquence, l'efficacité de ce groupe deviendra plus problématique à mesure que le personnel qualifié, inquiet de son avenir, quittera le centre sans pouvoir être remplacé.

Les recherches sur la MIUF sont actuellement au point mort, principalement à cause des compressions budgétaires appliquées au CNRC. Ce dernier avait entrepris d'étudier les effets de la MIUF sur la qualité de l'air en général. D'autres recherches devaient porter sur les émanations et les particules qui se dégagent dans les locaux d'habitation, mais elles ont été touchées par les réductions. Le CNRC et Agriculture Canada étudiaient le problème de la croissance de champignons sur la mousse et ses effets possibles sur la qualité de l'air, mais il faut des travaux et des fonds supplémentaires pour mener cette étude à bien.

On ne dispose pas à l'heure actuelle de données suffisantes pour tirer des conclusions sur les effets possibles de la MIUF sur la santé.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de fixer la date d'expiration du programme au 31 décembre 1986, ce qui donnerait aux

propriétaires inscrits tout le temps de procéder aux travaux nécessaires. Les travaux seraient ainsi concentrés au cours d'une période déterminée, ce qui permettrait d'utiliser au mieux le personnel du centre d'aide aux victimes de la MIUF tout en assurant aux entrepreneurs qualifiés une charge de travail suffisante pour leur permettre de rester en activité jusqu'à la fin du programme.

Le CNRC devrait accorder une grande priorité à l'achèvement des recherches sur la MIUF, y compris sur la croissance de champignons. Les résultats permettront peut-être de dissiper les craintes propagées par les médias et les groupes de pression, tout en contribuant à régler la question de la responsabilité civile. Il faudrait pour cela attribuer de 600,000 $ à 800,000 $ à Consommation et Corporations Canada pour les deux prochaines années.

Sur les autres points, le programme ne devrait subir aucune modification, car cela risquerait d'inciter d'anciens bénéficiaires à réclamer de nouveaux avantages et de soulever des questions juridiques d'admissibilité.

PROGRAMME DE SUBVENTION AU CHAUFFAGE DOMICILIAIRE AU MAZOUT (PSCDM)
Affaires indiennes et du Nord Canada

OBJECTIF

Ce programme a pour objet d'améliorer l'égalité d'accès aux subventions de chauffage au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.).

BÉNÉFICIAIRES

Le programme est destiné aux ménages qui vivent ailleurs qu'à Whitehorse au Yukon ou à Yellowknife dans les T.N.-O., qui sont propriétaires-occupants ou locataires et qui n'ont pas droit à d'autres subventions de chauffage. Le programme est venu en aide à 182 bénéficiaires en 1984.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

RESSOURCES

(milliers $)

	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86
Traitements	2.4	2.6	2.7	2.8	3.2	3.4
Subventions et contributions	39.7	61.2	37.4	35.3	39.2	100.0
Total	42.1	63.8	40.1	38.1	42.4	103.4
Années-personnes	.1	.1	.1	.1	.1	.1

DESCRIPTION

Pour se chauffer dans les régions arctiques et subarctiques -- là où s'applique le programme --, il faut deux à trois fois plus de combustible que dans le sud du Canada. Le combustible le plus courant (le mazout) est également beaucoup plus cher à cause des frais de transport et d'entreposage. Il est livré par pétrolier pendant l'été, puis entreposé jusqu'à la saison froide.

La plupart des habitants de ces localités éloignées vivent dans des logements publics subventionnés, dans des résidences de fonction de l'administration fédérale ou

territoriale ou dans des habitations subventionnées des sociétés d'État. Ils ne paient qu'une partie des frais de chauffage, si encore ils en paient une.

Par contre, les simples particuliers des localités éloignées doivent payer le mazout au prix fort. Le PSCDM a été instauré en 1980 afin que l'aide financière au chauffage domestique dans les localités éloignées soit répartie plus équitablement. Les subventions permettent de payer le mazout (jusqu'à concurrence de 1,500 gallons) au prix de Yellowknife ou de Whitehorse.

Le programme est exécuté par l'administration territoriale, à qui les bénéficiaires en puissance doivent présenter une demande de subvention. L'administration territoriale vérifie l'admissibilité du demandeur, établit la subvention à laquelle il a droit et lui envoie son chèque. Elle présente ensuite à AINC une facture égale au total des subventions versées, plus 6.5 % de frais d'administration.

OBSERVATIONS

Il s'agit d'un petit programme peu coûteux. En 1984, seulement 25 ménages dans les T.N.-O. et 157 au Yukon ont reçu la subvention. Cette aide est donc négligeable par rapport aux autres programmes de subvention en matière d'énergie dans le Nord canadien, puisqu'elle représente 0.05 % de l'ensemble des subventions énergétiques dans les T.N.-O. et 0.4 % du total au Yukon. Il semble que ce soit un faible prix à payer pour accroître l'équité du système complexe des subventions énergétiques dans le Nord. Le programme de subvention au chauffage domiciliaire au mazout est étudié dans le cadre du réexamen global que subissent actuellement les subventions énergétiques dont bénéficient les régions nordiques.

Ce qui fait surtout problème, c'est :

a. la qualité des habitations nordiques, qui ont généralement un très faible rendement thermique;
b. l'effet négatif des programmes actuels de subvention (45 millions de dollars en 1984-1985) sur les habitudes de consommation énergétique.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir le programme tel quel jusqu'à ce que l'examen des subventions énergétiques dont bénéficient les régions nordiques soit achevé et que le gouvernement établisse pour le Nord une nouvelle politique en matière d'énergie.

EXONÉRATION DES DISPOSITIFS D'ÉCONOMIE D'ÉNERGIE ET DES MATÉRIAUX ISOLANTS
Ministère des Finances

OBJECTIF

Cette exonération vise à favoriser les économies d'énergie en abaissant le prix des matériaux isolants et des dispositifs de récupération de la chaleur.

BÉNÉFICIAIRES

Quiconque, particulier ou société, fait construire un bâtiment résidentiel ou commercial bénéficie de cette exonération de taxe.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la taxe d'accise.

RESSOURCES

Le manque à gagner entraîné par cette exonération est estimé comme suit :

(millions $)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Dépense fiscale*	40	45	50	50	50	50

* Les chiffres indiqués de 1981 à 1984 sont des estimations que le ministère des Finances a calculées en supposant que, sans cette exonération, les dispositifs économisant l'énergie seraient taxés à 9 % et les matériaux isolants à 5 %. Les chiffres indiqués pour 1985 et 1986 ont été établis d'après le budget de mai 1985.

DESCRIPTION

Ce programme exonère entièrement de la taxe les matériaux servant à isoler les murs et les toits des immeubles, les isolants thermiques utilisés dans les systèmes de chauffage et de refroidissement et certains dispositifs de récupération de la chaleur comme les échangeurs de chaleur air-air et les pompes de chaleur.

En application du budget de mai 1985, ces articles sont désormais taxés au même titre que tous les autres matériaux de construction, soit à 6 % en 1985 et à 7 % à partir du 1er janvier 1986. Tous les autres articles non exonérés sont actuellement taxés à 10 % et le seront à 11 % en 1986.

OBSERVATIONS

Le régime fiscal des matériaux de construction influe sur la construction domiciliaire et le prix de revient d'une maison construite dans le respect des normes en vigueur.

Pour une résidence de 100,000 $ dans laquelle entrent pour environ 1,800 $ de matériaux isolants, le coût supplémentaire, après le budget de 1985, est évalué à 100 $. Ainsi, la réduction de l'exonération accroît le coût de cette résidence d'environ 0.1 %.

OPTIONS

Trois options ont été envisagées à l'égard de ces articles :

rétablir leur exonération totale;

les taxer comme les autres matériaux de construction (à 6 %);

les taxer comme tous les articles non exonérés (à 10 %).

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage, étant donné qu'il n'est plus nécessaire d'offrir des encouragements particuliers aux économies d'énergie, de continuer à soumettre les matériaux isolants et les dispositifs de conservation de l'énergie au même régime fiscal que les autres matériaux de construction.

EXONÉRATION DES COMBUSTIBLES DOMESTIQUES ET DE L'ÉLECTRICITÉ
Ministère des Finances

OBJECTIF

Cette exonération a pour objet de réduire le coût des services publics essentiels aux résidents.

BÉNÉFICIAIRES

Cette exonération bénéficie à tous ceux qui, locataires ou propriétaires-occupants, consomment des combustibles et de l'électricité au Canada.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la taxe d'accise.

RESSOURCES

D'après les estimations du ministère des Finances, la dépense fiscale au titre de cette exonération se chiffre comme suit :

	(millions $)		
	1981	**1982**	**1983**
Dépense fiscale	470	570	590

DESCRIPTION

Les combustibles domestiques et l'électricité consommés par le grand public sont exonérés de la taxe de vente fédérale.

OBSERVATIONS

Les combustibles domestiques et l'électricité sont des produits de première nécessité consommés par presque tous les ménages du Canada. Les prix de l'électricité comme des combustibles domestiques varient fortement d'une région à l'autre - et atteignent les niveaux les plus élevés dans les provinces de l'Atlantique et dans les territoires.

Les combustibles domestiques (mazout et gaz) sont déjà taxés à la source.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement maintienne cette mesure fiscale.

EXONÉRATION DES SUBVENTIONS ACCORDÉES AU TITRE DU PROGRAMME D'ISOLATION THERMIQUE DES RÉSIDENCES CANADIENNES (PITRC) À L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD ET EN NOUVELLE-ÉCOSSE
Ministère des Finances

REMARQUE : Ce programme a pris fin en décembre 1981.

OBJECTIF

En raison du prix élevé de l'énergie dans ces deux provinces, les subventions du PITRC y ont été déclarées non imposables de manière à favoriser les économies d'énergie et à réduire la demande de pétrole importé.

BÉNÉFICIAIRES

Le PITRC, combiné à cette exonération fiscale, a atteint des taux d'utilisation de 90 et de 92 % respectivement à l'Î.-P.-É. et en N.-É. Son effet sur la demande de pétrole importé n'a pas été déterminé.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de l'impôt sur le revenu.

RESSOURCES

Le manque à gagner entraîné par cette mesure est évalué à moins de 5 millions de dollars.

DESCRIPTION

Jusqu'en décembre 1981, les particuliers de l'Î.-P.-É et de la N.-É. avaient droit à une subvention non imposable d'au plus 500 $ pour l'isolation thermique de leur résidence.

OBSERVATIONS

Le programme combiné d'exonération fiscale et de subventions du PITRC a atteint des taux d'utilisation très élevés.

OPTIONS

Ne rien changer

Il n'y a pas lieu d'envisager le rétablissement de cet avantage fiscal, puisqu'il n'est plus nécessaire d'offrir des encouragements à l'isolation thermique des résidences.

CERTAINS PROGRAMMES DE LOGEMENT FÉDÉRAUX: NOMBRE D'UNITÉS PAR PROVINCE

PROGRAMMES DE LOGEMENT SOCIAL	T.-N. LABR.	Î.-P.-É	N.-É.	N.-B.	QUÉBEC	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	YUK.	T.N.-O.	TOTAL 1984	TOTAL CUM.
LNH 56.1 SANS BUT LUCR. PUBLIC														
TOTAL 1984	55	132	19	131	2,775	1,441	554	272	714	217	-	-	6,310	
TOTAL CUM.	259	268	785	191	21,319	9,123	831	3,070	3,592	2,779	48	-		42,265
LNH 56.1 SANS BUT LUCR. PRIVÉ														
TOTAL 1984	182	41	130	438	1,175	3,008	300	68	247	959	-	-	6,548	
TOTAL CUM.	1,294	299	917	2,613	13,702	18,465	3,696	1,401	1,098	9,133	10	10		52,638
LNH 56.1 COOPÉRATIF														
TOTAL 1984	-	-	183	64	1,167	1,491	47	80	77	768	-	-	3,877	
TOTAL CUM.	388	25	1,171	427	6,989	10,972	158	461	1,173	7,009	-	70		28,843
COMPLÉMENT DE LOYER														
TOTAL 1984	-	-	-	20	136	39	-	-	-	21	15	-	931	
TOTAL CUMULATIF	705	317	-	1,404	3,693	20,322	1,798	271	205	8,114	61	36		35,904
LOGEMENT PUBLIC														
TOTAL 1984	140	60	321	-	-	-	-	370	-	-	-	379	1,270	
TOTAL CUMULATIF	4,572	875	9,730	4,000	19,077	96,837	12,865	12,168	16,901	7,865	273	3,075		205,288

CERTAINS PROGRAMMES DE LOGEMENT FÉDÉRAUX: NOMBRE D'UNITÉS PAR PROVINCE

PROGRAMMES DE REMISE EN ÉTAT	T.-N. LABR.	Î.-P.-É	N.-É.	N.-B.	QUÉBEC	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	YUK.	T.N.-O.	TOTAL 1984	TOTAL CUM.
PAREL PROP. OCCUPANTS URBAINS														
TOTAL 1984	678	91	1,180	868	1,554	1,886	1,013	839	1,079	2,332	7	-	11,527	
TOTAL CUM.	3,883	3,018	10,010	4,235	7,654	12,741	3,936	10,912	8,978	16,877	8	-		82,252
PAREL PR. ET BAILLEURS URBAINS														
TOTAL 1984	422	179	660	705	3,991	2,269	502	261	259	510	-	-	10,684	
TOTAL CUM.	1,459	2,702	4,089	5,573	29,998	15,932	3,022	3,001	2,679	8,308	36	-		76,799
(LOG. ET LITS)														
PAREL RURAL														
TOTAL 1984	1,416	506	1,646	1,917	6,581	1,402	706	1,094	587	1,578	52	12	17,497	
TOTAL CUM.	8,775	4,743	10,071	14,828	46,756	3,943	2,720	4,478	2,638	7,442	151	418		106,963
PAREL DANS LES RÉSERVES														
TOTAL 1984	-	-	88	12	298	484	412	322	191	467	31	-	2,305	
TOTAL CUM.	-	45	556	329	1,231	1,884	1,137	867	542	2,284	-	-		8,875
PAREL SANS BUT LUCR.														
TOTAL 1984	29	42	58	59	651	489	117	-	9	222	7	-	1,683	
TOTAL CUM.	225	86	471	950	10,863	5,048	404	425	313	4,922	-	-		23,707
(LOG. ET LITS)														

CERTAINS PROGRAMMES DE LOGEMENT FÉDÉRAUX: NOMBRE D'UNITÉS PAR PROVINCE

PROGRAMMES DE LOGEMENT SOCIAL	T.-N. LABR.	Î.-P.-É	N.-É.	N.-B.	QUÉBEC	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	YUK.	T.N.-O.	TOTAL 1984	TOTAL CUM.
LOGEMENT DANS LES RÉSERVES														
TOTAL 1984	-	-	21	-	218	131	139	152	137	339	31	-	1,168	
TOTAL CUM.	-	-	46	34	798	372	524	695	498	1,069	81	-		4,117
LOG. AUTOCHT. EN MILIEU URBAIN														
TOTAL 1984	-	8	25	20	18	138	61	250	80	215	22	-	837	
TOTAL CUM.	-	8	43	98	181	327	283	1,167	161	393	23	-		2,684
LOG. AUTOCHT. ET RURAUX														
TOTAL 1984	265	-	165	4	-	289	242	212	76	-	-	19	1,272	
TOTAL CUM. (1980-1984)	1,392	-	782	505	-	965	659	1,072	640	125	4	58		6,202
RÉPARATIONS D'URGENCE														
TOTAL 1984	149	5	95	-	95	42	221	448	318	409	133	46	1,961	
TOTAL CUM.	1,241	71	1,693	213	1,073	1,559	2,301	2,862	1,850	1,526	606	849		15,844

CERTAINS PROGRAMMES DE LOGEMENT FÉDÉRAUX: NOMBRE D'UNITÉS PAR PROVINCE

PROGRAMMES HYPOTHÉCAIRES	T.-N. LABR.	Î.-P.-É	N.-É.	N.-B.	QUÉBEC	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	YUK.	T.N.-O.	TOTAL 1984	TOTAL CUM.
PROTECTION DES TAUX HYPOTHÉCAIRES	2	2	4	2	14	23	3	1	8	10	-	-	69	
PRÊTS RÉSIDUAIRES	30	-	-	3	80	14	-	-	-	4	6	11	148	
ASSURANCE-PRÊT HYPOTHÉCAIRE	2,226	661	3,559	3,465	49,889	58,456	7,627	6,708	12,176	19,119	186	366	164,438	164,655

CERTAINS PROGRAMMES DE LOGEMENT FÉDÉRAUX: NOMBRE D'UNITÉS PAR PROVINCE

QUALITÉ DU LOGEMENT	T.-N. LABR.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QUÉBEC	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	YUK.	T.N.-O.	TOTAL CUM.
P. D'ISOLATION THERMIQUE DES RÉS. CAN. (PITRC) Sept. 1977 - 31 mars 1985	86,674	30,027	213,225	70,556	725,485	1,023,129	117,916	113,859	193,211	223,572	1,903	1,585	2,562,068
P. CAN. DE REMPLACEMENT DU PÉTROLE (PCRP) Oct. 1980 - 31 mars 1985	31,310	12,389	31,112	38,835	445,080	302,973	25,486	13,525	5,339	82,793	1,952	1,367	992,161
P. D'AIDE AUX PROP. D'HAB. ISOLÉES À LA MOUSSE D'URÉE-FORMALDÉHYDE (MIUF) Oct. 1982 - 31 mars 1985	1,858	67	1,389	5,139	9,963	14,244	4,988	1,213	685	3,126	-	-	42,672
CHAUFFE-EAU SOLAIRES RÉSIDENTIELS	3	220	220	6	880	1,040	18	35	175	-	1	-	2,598

7. NOTE SUR LES RESSOURCES DE LA SCHL

La rubrique "Ressources" des évaluations de programme ne tient pas compte de toutes les années-personnes et dépenses d'administration de la SCHL. En 1984, la Société avait un effectif total de 3,702 années-personnes et un budget d'administration de 187 millions de dollars. Là-dessus, 2,071 personnes et 89 millions de dollars ont été consacrés à l'exécution même des programmes. Le reste des ressources, soit 1,631 années-personnes et 88 millions de dollars, a servi à leur soutien et à leur administration générale.

Sauf pour le programme d'assurance-prêt hypothécaire, les années-personnes et les ressources administratives présentées dans chaque évaluation ne représentent que de 50 à 55 % des ressources consacrées à l'administration directe du programme considéré. On aurait pu imputer à chaque programme sa part des dépenses de soutien et d'administration générale, mais on ne l'a fait que pour le programme d'assurance-prêt hypothécaire, considéré comme autonome.

8. CONSULTATIONS

1. ASSOCIATIONS

Association canadienne de l'immeuble (ACI)

Logan Tate, président
Shirley A. Taylor, responsable des communications
David L. Humphreys, représentant à Ottawa

Association canadienne des constructeurs d'habitations (ACCH)

Long mémoire demandé au président, M. Albert DeFehr, suivi par une rencontre le 27 juin

Albert DeFehr, président
Kenneth Kyle, responsable des opérations
John Kenward, directeur de la politique et du développement
John Sandusky, président sortant

Association canadienne des responsables de l'habitation et du l'urbanisme (ACRHU)

James Anderson, Calgary Non-Profit Housing Corporation
William Todd, sous-commissaire aux services de logement et de rénovation, Saint-Jean
Peter Stiles, agent du PAREL, Little Current

Institut canadien des compagnies immobilières publiques (ICCIP)

Michael Galway, directeur exécutif

Fondation de l'habitation coopérative du Canada (FHCC)

Tom Webb, Co-op Housing Federation
Nick Van Dyke, Co-op Housing Federation
Peter Trotscha, Fédération des coopératives d'habitation d'Ottawa Inc.

Fédération canadienne du travail du Canada (FCT)

James McCambly, président
Austin Thorne, secrétaire-trésorier

Fédération canadienne des municipalités (FCM)

James Knight, directeur exécutif
Dianne Holmes, échevine, Ottawa
(présidente du Groupe de travail de la FCM sur le logement)

Institut d'aménagement urbain (IAU)

Louis Greenbaum, président national
Roger O'Neill, président Nouvelle-Écosse
Michael Geller, directeur Colombie-Britannique
Richard Bertrand, directeur, Ottawa

Organisation nationale anti-pauvreté (ONAP)

Fred Beaver, chercheur
Cora Davenport, directrice
Lise Thibeault, directrice

2. **SCHL (outre les gestionnaires de programmes)**

Robert Montreuil, président
Ray Boivin, premier vice-président
Barry Lacombe, vice-président

Directeurs généraux de la SCHL :

Peter Anderson, Prairie et T.N.-O.
Douglas Hughes, région de l'Atlantique
Fernand Perreault, région du Québec
Robert Player, Services techniques
Keith Tapping, C.-B. et Yukon

3. **UNIVERSITAIRES**

Professeur Eli Comay, Université York

Professeur Harvey Lithwick, Université Carleton

Professeur David Amborski, Institut polytechnique Ryerson

Professeur Dennis Hefferon, École de droit Osgoode Hall

4. AUTRES ORGANISMES PUBLICS

Robert Hewitt, directeur Codes et normes, Conseil national de recherches du Canada (CNRC)

C. Varkaris, directeur exécutif, Office des normes générales du Canada (ONGC)

Keith Glegg, vice-président Transfert technologique, CNRC

Anthony Hansen, Service d'information technique, CNRC

Gardiner Church
Sous-ministre adjoint, ministère des Affaires municipales et du logement, Ontario

5. MUNICIPALITÉS

John Latoseh, directeur des programmes PAREL, ville d'Edmonton

Richard Donyager, directeur de la planification, ville de Frédéricton

Joseph D'Abramo, Planification et aménagement, ville de Toronto

6. SECTEUR FINANCIER

Compagnie d'assurance hypothécaire du Canada

Reginald Ryan, vice-président du conseil
James Hewitt, vice-président exécutif et directeur des opérations

National Victoria and Grey Trust Company

George Anderson, vice-président Opérations hypothécaires

Bramalea Ltd.

Peter Goring, vice-président Finances

Price Waterhouse Company

Ronald Finch, associé principal
Peter McFadden, conseiller fiscal principal

7. SECTEUR PRIVÉ

Les membres du Groupe d'étude ont mené un certain nombre d'entrevues auprès d'un échantillon assez vaste de personnes représentant les secteurs de la promotion, de la construction et de la gestion immobilières.